

1

enero  
2017



**RedDete**  
Red de Desarrollo Territorial de  
América Latina y El Caribe

# Desarrollo Territorio



# DESARROLLO Y TERRITORIO

La revista digital "DESARROLLO Y TERRITORIO" ha sido creada para que los y las profesionales vinculados a la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe RedDETE ALC y otras organizaciones relacionadas con al desarrollo territorial, dispongan de un espacio para difundir sus trabajos académicos, de investigación y documentos de interés que muestren la situación en los diferentes países y regiones. Creando así un espacio de opinión, reflexión e investigación que propicie el debate en diversos temas de actualidad en el ámbito del Desarrollo Territorial en América Latina.

Los textos incluidos son responsabilidad de sus autores o autoras y no necesariamente reflejan la opinión institucional de la RedDETE ALC.

## COMITÉ CIENTÍFICO

### Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe RedDETE ALC

- Francisco Alburquerque (España)
- Antonio Vázquez Barquero (España)
- José Arocena (Uruguay)
- Sergio Boisier (Chile)
- Ladislao Dowbor (Brasil)
- Oscar Madoery (Argentina)

## COMITÉ EDITORIAL

### Revista Desarrollo y Territorio

- Francisco Alburquerque (España) -Director
- Mónica Muñoz (México)- Editora General
- Florencia Álamo (Argentina)
- Nora Lis Cavuoto (Argentina/ República Dominicana)

Fotografía en portada: Salto de Agua, Zaragoza, NL. México por Mónica Muñoz (2016). Fotografía páginas: 5 : J.Meyer-Stamer por Ulrich Harmes-Liedtke; 8 y 12: Pesca en Tierra del Fuero, Cluster de pesca; 17 y 29: Cuzco, Perú por Florencia Álamo; 26 Xilitla, San Luis Potosí. México por Mónica Muñoz; 38: Foro Mundial DEL Turín, Italia por Mónica Muñoz; 40: Firma de Convenio Cortesía de UIM y 40: Plaza Centro Quito, Ecuador por Mónica Muñoz.

# 1 PRÓLOGO

*Revista Desarrollo y Territorio, Número 1, 2017*

*A LA MEMORIA DE JÖRG MEYER-STAMER*

*¡GRACIAS MAESTRO!*



**FRANCISCO ALBURQUERQUE**

*Coordinador General de la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe.*

**C**oincidió con Jörg Meyer Stamer en varias ocasiones, en trabajos de facilitación de procesos de Desarrollo Económico Local (DEL) en América Latina, y en los cursos sobre DEL que durante años se organizaron en el Centro Internacional de Formación (CIF) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su sede de Turín (Italia) con la coordinación de Martin Gasser y su equipo.

Jörg Meyer Stamer, Andrés Rodríguez Pose, Ulrich Harmes-Liedtke y yo éramos parte del grupo de profesores de aquellos cursos, que se impartían en inglés y castellano para profesionales que procedían principalmente de instancias de gobierno (ministerios de trabajo, agencias de empleo, agencias de desarrollo), sindicatos, academia, y esferas del mundo productivo y empresarial, tanto urbano como rural, de América Latina y Caribe, África y Asia. En mi opinión fue una gran pérdida la discontinuidad de aquellos cursos por parte de la OIT aunque imagino la incomodidad que para la burocracia sindical puede llegar a suponer una reflexión profunda de la forma de organización territorial de la producción desde el punto de vista de los actores principales.

Fue en uno de los cursos que se organizaron en dicho centro la última vez que estuve conversando con Jörg. Al finalizar las clases de aquella semana coincidimos en el taxi que nos llevaba de regreso al aeropuerto de Turín y hablamos sobre la familia y los proyectos de trabajo de cada uno.

Encontré a Jörg muy animado (siempre se suele estar animado cuando terminas una semana de clases) y con ganas de hablar, algo no demasiado común en él ya que, por lo general, era un hombre serio y bastante parco en palabras, con esa sabiduría del que sabe escuchar, tratando de aprender de los demás y del contexto en el que se encuentra.

Como narra Ulrich Harmes-Liedtke en su artículo homenaje a Jörg Meyer Stamer en este primer número de la revista Desarrollo y Territorio, en octubre de 2008, en una Conferencia Inter Agencias sobre DEL celebrada en el Centro de Formación Internacional de la OIT en Turín, Jörg Meyer Stamer nos reunió a varios amigos y colegas y nos propuso unir esfuerzos para impulsar la creación de una revista para promotores y operadores de políticas DEL. Siempre tuve la ilusión y las ganas de secundar activamente aquella idea de Jörg y divulgarla en el espacio latinoamericano. Lamentablemente, no encontré apoyos suficientes en la sede central del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) en el Banco Interamericano de Desarrollo, quien ya comenzaba a mostrar menor interés en los temas DEL, como finalmente ocurrió cuando años más tarde el FOMIN cambió de responsables y de agenda de trabajo para ocuparse de otros temas.

Pese a todo, esta modesta revista virtual Desarrollo y Territorio quiere dedicar su primer número para intentar hacer realidad la idea de Jörg Meyer Stamer, en mi opinión, uno de los mejores compañeros y maestros que algunos hemos podido disfrutar, aunque se nos fuera demasiado pronto y demasiado imprevistamente.

Dice el saber popular que si uno es capaz de tomar el relevo de las ideas y los esfuerzos de los colegas que nos dejan, esas ideas e iniciativas pueden seguir estando vivas entre nosotros. Este es el principal sentido de este homenaje. Por ello, animo especialmente a la lectura del artículo de Jörg Meyer Stamer sobre ¿Qué es el desarrollo económico local y por qué es tan difícil? convencido de que una reflexión y discusión sobre el mismo puede seguir dando hoy ideas importantes para nuestro trabajo cotidiano en el fomento del desarrollo territorial.

Finalmente, deseo agradecer de manera entrañable la colaboración y el esfuerzo que Ulrich Harmes-Liedtke y sus colegas de Mesopartner nos han ofrecido para rendir este homenaje a Jörg Meyer Stamer y su legado.

Madrid, octubre de 2016

# CONTENIDOS

## Prefacio

Homenaje a Dr. Jörg Meyer-Stamer.

[Ulrich Harnes- Liedtke](#)

## Artículos académicos

El Clúster de Pesca Artesanal en Tierra del Fuego  
Análisis de la cadena de producción.

[Judith Valle y Silvina Romano](#)

¿Qué es el desarrollo económico local? ¿Por qué es tan difícil? Parte 1.

[Jörg Meyer-Stamer](#)

## Análisis

Los territorios son importantes para el desarrollo  
Reflexiones sobre el debate entre el enfoque de desarrollo económico de base territorial y el de neutralidad.

[Christian Schoen y Ulrich Harnes-Liedtke](#)

La política del Desarrollo Local: los desafíos de los territorios de desarrollo tardío.

[Antonio Vázquez Barquero y Juan Carlos Rodríguez Cohard](#)

## Contexto Internacional

La presencia activa de la OIT en el Tercer Foro de Desarrollo Económico Local y el camino hacia el IV Foro Mundial DEL .

[Roberto Di Meglio](#)

## Publicaciones

Noticias, sitios web, publicaciones y eventos





# HOMENAJE A DR. JÖRG MEYER-STAMER

PREFACIO A LA PRIMERA EDICIÓN DE LA REVISTA DESARROLLO Y TERRITORIO



**ULRICH HARMES-LIEDTKE**

*Doctor en Ciencias Políticas y Económicas. Facilitador de iniciativas de Desarrollo Económico Local y socio fundador de Mesopartner.*

La idea de esta revista tiene una trayectoria de varios años. Un hito importante fue la Conferencia Inter-Agencias sobre Desarrollo Económico Local (DEL) del 22 a 24 octubre 2008 en el Centro de Formación de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en Turín (Italia).

En años previos la OIT organizaba, bajo la coordinación de Martin Gasser, anualmente dos cursos sobre Desarrollo Económico Local para representantes de asociaciones empresariales, sindicatos y gobiernos de países en desarrollo. Hubo siempre un curso en inglés y otro en castellano. El núcleo duro de los docentes invitados lo conformaron Andrés Rodríguez Pose, Francisco “Paco” Alburquerque y Jörg Meyer-Stamer.

A finales de la primera década de los 2000 el enfoque de Desarrollo Económico Local (DEL) era bien popular entre diferentes organismos de la cooperación técnica internacional. Entre las agencias, la preocupación por el desarrollo económico y social impulsada por los actores locales había crecido considerablemente. Los diferentes organismos habían creado varias redes y plataformas de conocimiento y fue un momento oportuno para juntarse e intercambiar experiencias y conocimientos sobre la mejor forma de impulsar las economías locales, crear empleo y reducir la pobreza.

En este contexto Jörg Meyer-Stamer compartió su idea de crear una revista para los “promotores” o “practicantes” (“*practitioner*” en inglés) de Desarrollo Económico Local, puesto que había un vacío de reflexión explícita entre las Revistas Académicas y la práctica de día en día en la promoción del desarrollo “desde abajo”. El proyecto de la revista era, pues, coherente con la idea de “investigación acción”, un enfoque que está ganando popularidad recientemente en la comunidad de practicantes y académicos (Larrea and Karlsen 2014). Esta idea fue bien recibida, especialmente por Bert Helmsing, Andrés Rodríguez Pose y Paco Albuquerque quien insistió que faltaba una revista sobre este tema para los hispanoparlantes.

Medio año después Jörg Meyer-Stamer falleció inesperadamente y el proyecto del “*LED Journal*” nunca se realizó. Ahora -casi ocho años más tarde- Paco tomó la iniciativa e impulsó la publicación de la Revista “Desarrollo y Territorio” en el marco de la Red DETE proponiendo dedicar el primer número de la revista al Dr. Jörg Meyer-Stamer. Para mí es un honor de poder escribir estas líneas al respecto.

### APORTES AL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Jörg Meyer-Stamer publicó desde el inicio de su carrera académica, a principios de los años 90 y hasta el año 2009, un gran número de artículos, manuales y libros, muchos de ellos con una recepción amplia tanto en el mundo académico como entre los practicantes del DEL<sup>1</sup>.

Seleccioné para este volumen un texto bien básico de Jörg en que explica qué es Desarrollo Económico Local y por qué es tan difícil. Aunque se habla hoy, sobre todo en América Latina, más de Desarrollo Territorial (DT), el concepto del DEL se constituye a partir de las experiencias de casi dos décadas tanto en América Latina como en otras partes del mundo.

Cabe recordar que las ideas del DEL tienen su origen en países del hemisferio norte así como otras expresiones como los “agentes de desarrollo económico local” o las “agencias de desarrollo local (ADEL)” en España, los “distritos industriales” italianos o la promoción económico municipal (“*kommunale Wirtschaftsförderung*”) en Alemania. Estos conceptos fueron transferidos a América Latina con el apoyo de la cooperación internacional adaptándose y enriqueciéndose con la sabiduría latina; hoy pueden ser entendidos como una forma propia de hacer políticas en la región.

Jörg era politólogo y tenía un fuerte énfasis de estudio en los temas de tecnología e innovación. Fue co-autor de la publicación ampliamente recibida en América Latina sobre la “Competitividad Sistémica” durante su trabajo en el Instituto Alemán de Desarrollo

(IAD-DIE) (Esser, Hillebrand et al. 1996). Este trabajo nació como crítica al enfoque “neoliberal” del llamado Consenso de Washington que se limitaba a reivindicar la estabilidad macroeconómica y asignaba al Estado un rol más bien pasivo y marginal.

Los autores dejaban claro que un entorno macroeconómico no es suficiente para que las empresas, sobre todo las pymes, puedan ser competitivas. Destacaban que las pymes enfrentaban varias fallas de mercado como asimetrías de información, falta de masa crítica o efectos externos. Así propusieron la integración de un nivel intermedio, el *Nivel Meso*, en el marco de la competitividad. De allí se fundamentaban los Servicios de Desarrollo Empresarial y otras Instituciones de Apoyo que apoyaban a las empresas a superar las fallas de mercado y ser competitivas.

**“...RARAS VECES  
UNA PERSONA HA  
SIDO CAPAZ DE  
LLEGAR A TAN GRAN  
AUDIENCIA – EMPRESAS  
PEQUEÑAS Y GRANDES,  
ACADÉMICOS, POLÍTICOS  
Y PRACTICANTES  
– Y ENCADENÓ UN  
MOMENTUM TREMENDO  
DE SINERGIAS Y  
COOPERACIÓN PÚBLICA  
PRIVADA.”**

«CHRISTIAN VON LUEBKE»

El contexto local fue descrito cómo más idóneo para estas políticas Meso, ya que la cercanía territorial facilitaba la comunicación y el ajuste de las políticas a las necesidades concretas. Así fundamentaba el enfoque de la Competitividad Sistémica el Desarrollo Económico Local. No obstante, Meso se refiere a intervenciones “específicas” (contrarias a las “genéricas” que apuntan a un entorno favorable) o dirigidas que se puede encontrar a diferentes niveles territoriales (local, regional, nacional e internacional).

Para los creadores de la Competitividad Sistémica los tres niveles Macro, Meso y Micro no fueron suficientes para describir un sistema económico (territorial). Destacaban que la idiosincrasia de los actores de cada país o localidad es diferente y marca, por ejemplo, su capacidad de consensuar estrategias compartidas y valorar el emprendedurismo. Estos “modelos mentales” fueron integrados en el Nivel Meta de la Competitividad Sistémica. Importante es que este nivel Meta, por su carácter evolutivo e identitario, es muy difícil cambiar por intervenciones directas. Existen campañas de información y educación, y también se generan cambios en las formas de pensar o de generar confianza a través de experiencias positivas en los otros niveles de la Competitividad Sistémica. Por otro lado, si se logran cambios en el nivel Meta éstos suelen ser mucho más relevantes, ya que generan patrones duraderos.

Aunque Jörg defendía un rol activo del Estado en la economía, dejaba muy claro que el grupo objetivo del Desarrollo Económico Local son esencialmente las empresas. En el primer triángulo del Héxagono (Meyer-Stamer, 2004) fue más explícito mencionando las empresas existentes, inversores externos y emprendedores locales. El rol de las instituciones de apoyo (Nivel Meso) lo veía en el apoyo a las empresas, ya fueran individuales u organizadas en clústeres, cadenas o redes, a fin de superar las fallas de mercado. Así, Jörg seguía un enfoque schumpeteriano de la innovación en el que destacaba la creatividad emprendedora.

Para Jörg lo “económico” tenía su propia razón de ser como parte integral del enfoque DEL. Advirtió contra la confusión entre desarrollo económico

y social. Su argumento insiste en que cuando se entremezclan estas dos orientaciones en la fase de diseño de políticas no se logra ni lo uno ni lo otro. Esto no quería decir que las dos perspectivas no son válidas e incluso necesarias, pero para Jörg hay que elaborar las intervenciones de forma separada, para después poderlas integrar en un enfoque más amplio, como entendemos hoy el enfoque del Desarrollo Territorial.

## INSPIRACIÓN PARA HOY

Releyendo los trabajos de Jörg Meyer-Stamer encontramos muchos argumentos válidos también para el Desarrollo Territorial de hoy. El DEL o

DT sigue siendo difícil y carece muchas veces de la efectividad y eficiencia necesaria para poder ser reconocido cómo un enfoque clave para hacer políticas de desarrollo desde abajo.

Jörg fue uno de los críticos tempranos de una planificación estratégica demasiado rígida y defendió una aproximación exploradora a la competitividad de un territorio. Su metodología PACA (Participación y Acción para la Competitividad desde

Abajo) confiaba en el protagonismo de los actores locales para crear de forma colectiva su propio camino hacia del desarrollo. Las acciones rápidas y motivadoras de la metodología seguían el concepto hoy tan actual del “aprender haciendo”. De esta forma anticipó ideas para nuevas estrategias de DT en el mundo de mayor incertidumbre y complejidad de hoy.

**“JÖRG TUVO UNA  
CAPACIDAD TREMENDA  
DE COMBINAR LO  
CONCEPTUAL CON LO  
PRÁCTICO Y LO HIZO  
CON HUMOR. LE VAMOS  
EXTRAÑAR”**

«BERT HELMSING»

## NOTAS

<sup>1</sup>Una lista de sus publicaciones se encuentra en <http://www.jms-scholarship.com/jms/about-jms/publications-for-dr-joerg-meyer-stamer/>.

## BIBLIOGRAFÍA

- Esser, K., et al. (1996). “Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política.” Revista de la CEPAL 59(8): 39-52.
- Larrea, M. and M. J. Karlsen (2014). Territorial development and Action Research: Innovation through dialogue, Gower Publishing, Ltd.
- Meyer-Stamer, J. (2004). “The hexagon of local economic development.” Mesopartner Working paper 3.



# EL CLÚSTER DE PESCA ARTESANAL EN TIERRA DEL FUEGO

## ANÁLISIS DE LA CADENA DE PRODUCCIÓN



JUDITH VALLE

*Docente-investigadora en el Instituto de Desarrollo Económico e Innovación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego.*



SILVINA ROMANO

*Docente-Investigadora del Instituto de Desarrollo Económico e Innovación Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Doctoranda en Deusto.*

Este artículo da cuenta del Clúster de Pesca Artesanal en la Provincia de Tierra del Fuego (Región Patagónica, Argentina), donde la actividad de la pesca artesanal representa una interesante oportunidad para el desarrollo territorial, teniendo en cuenta su impacto en el nivel de empleo y el desempeño de otros sectores vinculados a la pesca, como es el turismo. El sector de la pesca artesanal tiene características particulares dentro de la actividad pesquera, tanto por sus condiciones de escala, su tecnología y la especificidad de los productos que extrae del mar. Estas características implican un conjunto de necesidades específicas que, a partir de acciones de conglomeración y articulación con diferentes actores locales, buscan ser gradualmente atendidas

mediante la conformación de un clúster, lo que implica la presencia de diversos actores, como empresarios, entidades de financiamiento, gobiernos provinciales y locales, diversas universidades y centros de investigación (como el Centro Austral de Investigaciones Científicas CADIC), cada uno con intereses particulares que, durante su interacción, generan múltiples desafíos. El estudio lleva a cabo una síntesis de las relaciones que existen al interior de la actividad pesquera y en la interacción de la misma con los diversos protagonistas locales, constituyendo de este modo una contribución al análisis del sector.

## INTRODUCCIÓN

La provincia de Tierra del Fuego cuenta con un rico litoral marítimo, que permite la actividad pesquera, que constituye uno de los sectores primarios de relevancia en la economía provincial. Si se toman los datos de empleo privado, la pesca se ubica en segundo lugar, detrás de la extracción de petróleo. Si bien el peso actual del sector en la economía provincial es bajo, se evidencia su potencial al comparar el desarrollo del sector en otras provincias patagónicas como son Santa Cruz y Chubut, que entre las dos representan más del 50% del empleo privado en el total del sector pesca del país.

En la provincia de Tierra del Fuego el sector de la pesca se puede dividir en dos grupos dependiendo de la escala de producción, la tecnología que se utiliza, el producto que se extrae, el mercado de destino, el tamaño y la organización empresarial. Por un lado la *pesca de altura*, que está compuesta por empresas de tamaño mediano a grande, con buques factoría (nacionales y extranjeros) que capturan grandes volúmenes de pesca con redes de arrastre y palangre, y procesan inmediatamente su captura a bordo. Por otro lado, la *pesca artesanal*, caracterizada por un conjunto limitado de empresas unipersonales, muchas de ellas informales, que cuentan con embarcaciones pequeñas o pescadores que prescindiendo de barcos, operan en la cercanía de la costa y aguas interiores de modo más selectivo y con volúmenes menores.

El estudio se concentra en el análisis del sector ar-

tesanal, ya que si bien este segmento representa actualmente una baja participación porcentual en el producto bruto territorial, es un sector generador de empleo con impacto en otras actividades como el sector turismo, ya que los visitantes extranjeros aprecian mucho la pesca obtenida por los pescadores artesanales, en especial la centolla, uno de los productos locales más relevantes, con gran valor comercial y alta demanda entre los turistas. De este modo, el estudio se centra en el análisis y descripción de las dificultades y desafíos del sector de la pesca artesanal en Tierra del Fuego y cómo a través de la conformación de un “clúster provincial” se han intentado superar esas tensiones, evaluando resultados y extrayendo aprendizajes.

**“EN LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO EL SECTOR DE LA PESCA SE PUEDE DIVIDIR EN DOS GRUPOS DEPENDIENDO DE LA ESCALA DE PRODUCCIÓN, LA TECNOLOGÍA QUE SE UTILIZA, EL PRODUCTO QUE SE EXTRAE, EL MERCADO DE DESTINO, EL TAMAÑO Y LA ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL.”**

En este contexto se trata de responder a los siguientes interrogantes: ¿Cómo está compuesto el sector de la pesca artesanal en Tierra del Fuego? ¿Cuáles son los actores presentes en el territorio que tienen incidencia en las políticas de desarrollo del sector pesquero? ¿Cuál es el entramado institucional? ¿De qué manera se articula? ¿Cuáles son las acciones que las distintas instituciones han implementado hasta el momento? ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta el sector? ¿Cuál fue el rol del clúster en el intento de enfrentar los desafíos del sector? ¿Puede trasladarse esta experiencia a otros sectores productivos de la Provincia?

## METODOLOGÍA

La intervención en el sector pesquero artesanal surgió inicialmente de una demanda del gobierno provincial al Instituto de Desarrollo Económico e Innovación (IDEI) para analizar y diagnosticar al sector en todo el territorio fueguino. La metodología utilizada fue el resultado de la transferencia que hizo el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación a los investigadores del IDEI y que luego la UNTDF adaptó al territorio fueguino. El trabajo de campo fue coordinado por investigadores de la UNTDF y contó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

Se realizaron varias visitas a tres zonas produc-

tivas: Almanza, Costa Atlántica (San Sebastián, Cabo San Pablo) y Ushuaia, en las que se llevaron a cabo las entrevistas con pescadores. Por su parte, la información cualitativa sobre tensiones, desafíos y oportunidades del sector se basó en los trabajos efectuados en cuatro foros realizados a lo largo de dos años y que constituyeron instancias de validación pública y construcción de consensos, a los que asistieron todos los actores vinculados a la actividad. En los foros se trabajaron grupalmente las distintas tensiones y búsqueda de posibles soluciones, así como la construcción de una visión compartida.

### CONTEXTO TEÓRICO

Se entiende por clúster un aglomerado productivo donde i) prevalece una actividad económica compartida: producto, negocio o mercado; ii) existe una masa crítica mínimamente relevante de productores, empresas e instituciones; y iii) se comparte un territorio o área geográficamente acotada que posibilita la interacción y participación de los actores (Fallis, 2013).

**“EL FOMENTO DEL ASOCIATIVISMO AL INTERIOR DE LA CADENA ES LO QUE PERMITE GENERAR MAYOR COMPETITIVIDAD A TRAVÉS DE LA SINERGI A GENERADA”**

En el trabajo se utiliza el concepto de desarrollo territorial en el uso de los recursos naturales, así como el enfoque de cadena de valor como herramienta analítica. Torres-Zorrilla (2000) ha planteado la discusión en América Latina en torno al desarrollo de regiones basadas en recursos naturales, asociada a la necesidad de fomentar políticas públicas para el desarrollo de estos recursos, señalando que cuanto mayor es la articulación entre los eslabones y actores en torno a un recurso, más rápido será el ritmo de desarrollo de éstos y a la vez mayor el impacto que se genera en la región. Por lo tanto, allí donde no exista institucionalidad debe ser fomentada por la política pública, ya que es el grado de institucionalidad lo que permite fortalecer las relaciones sociales en los aglomerados productivos. Asimismo, en el uso de los recursos naturales locales debe estar presente siempre la sustentabilidad de las extracciones.

Según Madoery (2007), el desarrollo territorial debe centrarse en las personas, para así entender de qué forma las capacidades de los sujetos y actores de un determinado territorio pueden elegir su forma de vida y lazos sociales. En este sentido, esta aproximación pretende favorecer el desarrollo de

un territorio a través de sus capacidades endógenas. Madoery destaca que el territorio es un sujeto y el desarrollo un proceso de construcción política, donde lo local representa su punto de encuentro, el ámbito donde los agentes territoriales adquieren capacidad de fijar el rumbo, de “construir” desarrollo. El desarrollo local es, por tanto, un proceso territorializado de maduración social (aprendizaje colectivo para el cambio cultural) y construcción política que se despliega en múltiples dimensiones.

Por otra parte, el concepto de cadena de valor como herramienta, permite analizar cada una de las etapas de producción y las relaciones sociales que se generan, desde el insumo (esto es, el recurso natural que debe ser extraído con criterios de sustentabilidad); la comercialización; las industrias relacionadas; los mercados; los contratos de servicios; el aprovisionamiento; y la tecnología utilizada. Este tipo de análisis permite visualizar cada uno de los componentes de la cadena productiva a fin de plantear las estrategias de políticas públicas a medida.

Álvares (2011) señala que el fomento del asociativismo al interior de la cadena es lo que permite generar mayor competitividad a través de la sinergia generada. De este modo, se incorpora la importancia de la innovación social, entendida como los procesos en los que participan los actores, y se buscan distintas formas de organización y vínculos en los procesos participativos (Larrea y Karlsen, 2014).

Sin duda, uno de los desafíos de este planteamiento es generar gobernanza territorial, entendida como la forma de gestionar el territorio de manera articulada entre los actores públicos, privados y la sociedad civil (Costamagna y Rozzi, 2015). Se considera aquí que no existe una única forma de generar la gobernanza, sino que cada territorio debe buscar sus propios esquemas adaptados a la realidad que enfrenta.

En este sentido, es importante destacar la necesidad de generar una visión compartida entre los actores a fin de poder tener estos espacios de articulación como forma de gobernanza. La visión compartida surge como parte de la búsqueda de consenso para enfrentar las discrepancias o conflictos existentes,

tratando de generar espacios de confianza (formales o informales) y de conocimiento colectivo (Boisier Etcheverry, 2007; Larrea y Karlsen, 2014).

## EL CASO DE LA PESCA ARTESANAL EN TIERRA DEL FUEGO

Según datos oficiales el volumen de captura en el año 2012 alcanzó un valor aproximado de 70 toneladas/año, siendo el 65% cholga de banco, 24% mejillón de banco y 8% mejillón de cultivo. Hay que hacer notar que existe cierta discrepancia respecto al volumen de capturas, ya que según lo informado por los pescadores, este llegó a alcanzar las 95 toneladas/año aproximadamente.

Avanzando en la cadena productiva se encuentra la etapa de procesamiento, para lo cual la provincia tiene cinco plantas habilitadas por el Departamento de Registro y Control de Alimentos del Ministerio de Salud Provincial. En Almanza hay tres instalaciones privadas, mientras en Ushuaia hay una planta privada y un establecimiento municipal concesionado a una Cooperativa de Trabajo. La etapa de procesamiento es una de las más críticas para el sector, ya que si se quiere ampliar el acceso a nuevos canales de comercialización, como supermercados, mayoristas, mercados externos, es necesario cumplir con un procesamiento legal, lo que implica que el producto pase por una infraestructura habilitada por la Municipalidad y en algunos casos por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) para que el producto salga de la provincia.

Esto tiene un impacto directo en la ganancia que perciben los pescadores, ya que el principal canal de comercialización, los restaurantes, a fin de pagar menos por el producto lo demandan vivo para procesarlo en sus cocinas, siendo que las mismas no se encuentran habilitadas para ello. Esta situación subsiste debido a que no se realizan los controles necesarios para regularizar la actividad. La planta de procesamiento privada emplazada en la ciudad de Ushuaia se está expandiendo con miras al mercado externo: "Ahumadero Ushuaia". En el esque-

ma de análisis de la cadena productiva se considera un eslabón superior porque no solo procesa sino que prepara los productos para comercializar con valor agregado (por ejemplo ahumada y envasada).

Actualmente, una parte de la producción del sector se destina a la industria alimenticia y el mercado principal son los restaurantes (crustáceos y moluscos). El resto de la producción es vendida viva o congelada sin procesamiento, tanto a particulares como a restaurantes. En cuanto a la comercialización, actualmente se vende prácticamente todo el producto en el mercado local, siendo los restaurantes gourmet los principales compradores (con un peso importante en la fijación del precio), situándose luego la venta directa a consumidores, con el riesgo de informalidad que ello trae aparejado.

**"...ES IMPORTANTE  
DESTACAR LA NECESIDAD  
DE GENERAR UNA VISIÓN  
COMPARTIDA ENTRE LOS  
ACTORES A FIN DE PODER  
TENER ESTOS ESPACIOS  
DE ARTICULACIÓN COMO  
FORMA DE GOBERNANZA"**

Respecto a la sustentabilidad ambiental de la actividad, es importante hacer notar que la misma se verifica a través de estudios de capacidad de explotación actualizados y confiables.

A pesar de contar con reglamentación que cumple con estándares internacionales, la explotación de la pesquería de centolla en el Canal Beagle, produjo el colapso de la fracción de la población de esta especie en las cercanías a Ushuaia. La consecuencia fue la imposición de una veda en 1994 en un sector de unos 20 km de longitud cercanos a Ushuaia. Esta veda fue impuesta por un año y sólo se previó la posibilidad de levantarla mediante la justificación basada en la realización de un estudio técnico que así lo recomendara. Sin embargo, el área no se volvió a abrir hasta 19 años después y cuatro estudios sobre el estado de la población en dicha cuenca piscícola.

Para poder diseñar una estrategia de fortalecimiento y desarrollo del sector pesquero artesanal del Canal Beagle, es necesario monitorear en forma regular la estructura poblacional para detectar preventivamente cualquier signo de sobrepesca. Se evidencia entonces la falta de estudios confiables y vigentes que permitan dar un sustento válido a las decisiones tomadas respecto al manejo del recurso y su legislación. A su vez, la falta de esta información obstaculiza la definición de políticas y acciones que pueden desarrollarse.

## EJES DE LA POLÍTICA PÚBLICA: HACIA LA CONFORMACIÓN DEL CLÚSTER

Si bien este estudio trata de describir el proceso de conformación del clúster, es importante remarcar la existencia de varios proyectos previos dirigidos al sector pesquero, que si bien los actores consideraban desarticulados entre sí, fueron los que permitieron evidenciar la necesidad de realizar una búsqueda de nuevos mecanismos de coordinación en el sector. De este modo, en el año 2012 se inició el trabajo con el PROSAP, un programa de financiamiento productivo de un organismo nacional que comenzó a trabajar en el territorio fueguino. Asimismo, se promovieron las acciones y medidas previas a la formalización del clúster, impulsadas por diferentes actores locales. La Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente (en colaboración con otras áreas del gobierno provincial) impulsó un proyecto financiado por el BID-FOMIN a fin de fortalecer la competitividad de los sectores agroindustriales de la Provincia, entre ellos la “pesca artesanal”.

El proyecto comenzó en el año 2010 y finalizó en 2013. Entre sus logros más relevantes destaca el

posicionamiento de una de las necesidades más imperiosas de los pescadores y fiscalizadores, como es la de contar con un muelle de amarre.

Al mismo tiempo, desde el Ministerio de Industria e Innovación Productiva, la Secretaría de Desarrollo local y PYME, impulsó la realización de un “Diagnóstico de la pesca artesanal en Río Grande”, centrado en variables sociales, económicas y técnicas, con un importante trabajo de campo y un alcance temporal de investigación que se extendió durante doce meses, comenzando en 2012.

Asimismo, con financiación del gobierno nacional, se llevaron adelante proyectos vinculados a estudios sobre el róbalo y pejerrey, control de la oxidación en mejillones y renovación tecnológica de la planta de procesamiento (Delicias del Fin del Mundo + Cooperativa) entre otros. Estos proyectos han sufrido demoras y dificultades en su ejecución a raíz de que los beneficiarios de los mismos no pudieron cumplir con los requisitos exigidos por cada línea de financiamiento.

Por otra parte, el Municipio de Ushuaia puso a disposición una Planta Procesadora de Crustáceos y Fileteadora de Pescado en la Ciudad de Ushuaia, en



el año 2010, dándola en concesión a una cooperativa, como actividad de fomento.

Todos estos antecedentes evidenciaron la necesidad de una mejor coordinación y búsqueda de consenso, lo que conflujo en un nuevo intento de articulación, comenzándose a trabajar en la formulación de un Plan de Mejora Competitiva para el sector pesquero artesanal, a través de una metodología participativa y con el compromiso de cooperación de todos los actores antes señalados, contando para ello con la facilitación de un equipo profesional de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego junto al PROSAP.

## BÚSQUEDA DE FORMAS DE GOBERNANZA:

### La conformación del clúster como esquema de fomento del asociativismo local

Superados los dos primeros años, fue evidente la necesidad de buscar un esquema de trabajo capaz de generar vínculos más sólidos entre los actores, es decir, una nueva forma de gobernanza. Los participantes entendían que el problema de coordinar las actividades dirigidas a la pesca no era responsabilidad exclusiva ni del sector público ni del privado, y que la desarticulación y falta de una visión compartida era un factor común en los actores involucrados.

La descoordinación puede ser explicada no solo desde la política pública sino también por cuestiones socioculturales e históricas que fueron definiendo un perfil de pescador artesanal, en el que se observan falta de confianza, comportamientos individuales y de *free rider*. Del mismo modo, destacaba la ausencia de liderazgo entre los actores. De esta manera, se formalizó un espacio de coordinación, diálogo y consenso de acciones a través de la formación de una Asociación ad hoc denominada Clúster de la Pesca Artesanal de Tierra del Fuego, en cuyo directorio se encontraban los representantes de ocho instituciones locales de los sectores público, privado y científico tecnológico.

Este momento de formalización constituye, por tanto, la segunda etapa del proceso, en la cual fue

necesario seguir reforzando la visión compartida, mientras se comenzaron a ejecutar algunos de los proyectos consensuados, aunque con baja participación de los pescadores, por lo que fue necesario realizar un trabajo de sensibilización para ir generando confianza a través de varios medios como la distribución de información actualizada y detallada del avance y obstáculos de cada uno de los proyectos. En la actualidad el clúster se posiciona como un espacio de diálogo, articulación y consenso de las acciones vinculadas al sector que trata de influir en la política pública en beneficio de los actores, legitimado por el sector público y científico tecnológico y por algunos actores del sector privado.

**“EN LA ACTUALIDAD EL CLÚSTER SE POSICIONA COMO UN ESPACIO DE DIÁLOGO, ARTICULACIÓN Y CONSENSO DE LAS ACCIONES VINCULADAS AL SECTOR QUE TRATA DE INFLUIR EN LA POLÍTICA PÚBLICA EN BENEFICIO DE LOS ACTORES”**

## DESAFÍOS ENCONTRADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL CLÚSTER

A continuación, se describen las tensiones más relevantes identificadas y tratadas en las distintas etapas participativas (desde los foros, y con la conformación del clúster).

Insuficiente infraestructura básica y necesaria para el desarrollo de la actividad. Este problema

refleja las demandas más significativas del sector y a su vez más complejas de resolver por el sector público: muelles y plantas de procesamiento habilitadas. Tanto en la ciudad de Ushuaia como en Villa Almanza, los pescadores artesanales no cuentan con un muelle que les permita facilitar su operación de embarque y desembarque. La actual forma de trabajo de los pescadores es, cuanto menos, precaria, ya que no permite el desembarco de mercadería en condiciones mínimas de infraestructura, higiene y seguridad para los trabajadores, afectando no sólo sus condiciones laborales sino la calidad de sus productos. Por otra parte, el hecho de que el desembarco de mercadería sea disperso e informal no permite los controles mínimos de fiscalización de las instituciones pertinentes.

Asimismo, el accionar individual de las instituciones ha demostrado la debilidad del “clúster” en cuanto a espacio de articulación y consenso de acciones que fueran más allá de las estipuladas en el Plan de Mejora Competitiva, generando tensiones entre los miembros de este ámbito que se eviden-

ciaban en la falta y claridad de la información que contribuía a la pérdida de confianza que ya se comenzaba a notar.

Con el transcurso del tiempo y el fortalecimiento del espacio, a través de su legitimación, los actores fueron abarcando más temas a consensuar y esto generaba mayores expectativas hacia el clúster. Sin embargo, en el Estatuto de la Asociación ad hoc queda explícita la finalidad del espacio: Gestionar la realización de acciones emergentes del Plan de Mejora Competitiva del Clúster de la Pesca Artesanal, elaborado en el marco del Componente de Iniciativas de Desarrollo de Clústers del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales - PROSAP - y velar por la correcta administración de los fondos adjudicados por este a tales efectos.

Después de la extracción, los productos son trasladados al lugar donde son procesados. Por varios años la ilegalidad se apoderó de esta etapa, ya que los pescadores realizaban el procesamiento de los productos en las cocinas de sus casas, con el consiguiente riesgo para la salud pública. Dicha ilegalidad estaba fundamentada en la falta de controles de la autoridad competente en aquellos lugares donde se comercializaba el producto (principalmente restaurantes).

Asimismo, una segunda razón que justifica el circuito informal desde la visión de algunos pescadores, es la incapacidad de los más pequeños de montar una planta de procesamiento propia y del mayor poder de negociación sobre el precio del producto de aquellos pescadores más grandes o integrados.

Es por ello que el gobierno local acondicionó y equipó una planta de procesamiento de recursos del mar y la puso a disposición de una cooperativa de trabajo formada por los pescadores de menor tamaño. Si bien ya han pasado seis meses de la puesta en funcionamiento de la misma, aún no es posible realizar una evaluación objetiva de sus resultados.

Sin embargo, se advierte otra tensión entre las plantas de procesamiento privadas y la planta de procesamiento subvencionada por el gobierno lo-

cal, ya que los pescadores que han decidido invertir en este tipo de infraestructura consideran que están en desventaja para competir en el mercado. En este caso el clúster actúa como espacio donde los pescadores pueden dialogar con las autoridades municipales que tienen bajo su órbita el funcionamiento de la planta, brindándoles la oportunidad de manifestar sus puntos de vista y acceder a la información de primera fuente.

### Canales de comercialización

Gran parte de los moluscos y crustáceos son adquiridos por restaurantes, los cuales suelen fijar posiciones poco favorables al pescador en relación con el precio del pescado o marisco. Si bien en la localidad de Ushuaia está aprobada la venta ambulante, esta modalidad, que podría ser una alternativa favorable para el tipo de producto, escala y perfil de los pescadores, no está plenamente desarrollada.

Como mecanismo de apertura de nuevos canales de comercialización minorista se está trabajando con un proyecto de venta de pescado o marisco en

fresco, para lo cual se pretende instalar un punto de comercialización en el predio de la Planta de Procesamiento. Otro mecanismo, es propiciar la participación de los pescadores en las ferias de productores locales organizadas entre el INTA y el gobierno local. Hay poca participación por parte de los pescadores, aunque la evidencia demuestra que es un canal de comercialización donde se pueden obtener grandes resultados.

### Periodo de veda

Como se señaló, a partir de una disposición legal de 2012 se ha vuelto a permitir la pesca de centolla y centollón en el Canal de Beagle, es decir, se levantó la veda establecida en 1993, sin informe técnico que lo avale. Asimismo, se cambió el período de la veda estacional (veda biológica por mudas), distinguiéndola por especie: la centolla, desde 1° de marzo al 30 de junio, y el centollón desde 1° de noviembre hasta el 28 de febrero siguiente.

En las reuniones previas a la formalización del clúster, se puso en evidencia el desacuerdo de los actores con la reglamentación de esa ley de 2012,

**“CON EL TRANSCURSO DEL TIEMPO Y EL FORTALECIMIENTO DEL ESPACIO, A TRAVÉS DE SU LEGITIMACIÓN, LOS ACTORES FUERON ABARCANDO MÁS TEMAS A CONSENSUAR Y ESTO GENERABA MAYORES EXPECTATIVAS HACIA EL CLÚSTER.”**

pues se argumentó que se fomentaría la ilegalidad en la actividad de captura, ya que el pescador artesanal puede salir con su embarcación a pescar todo el año, requiriéndose de la autoridad mayores esfuerzos en los controles a fin de verificar que no se esté pescando una especie en su época de veda. En la actualidad la citada ley de 2012 aún no posee su desarrollo reglamentario.

### Falta de coordinación

Como se mostró en el análisis de actores realizado al momento de iniciar el proceso de conformación del clúster, diversos organismos trabajaban en el sector con ciertos niveles de desarticulación. Por otro lado, los productores privados son un grupo reducido de pescadores, acuicultores y mariscadores que también están desarticulados. Si bien existen cámaras, asociaciones y cooperativas que los nuclean, la debilidad se presenta en la representatividad de las mismas. De este modo, el proceso de coordinación y de construcción de visión compartida no estuvo exento de dificultades y conflictos.

En primer lugar, algunos actores del sector público sintieron que el clúster se estaba tomando atribuciones que solo le correspondían a la autoridad de aplicación. En segundo lugar, los pescadores consideraban que los tiempos del proceso no se correspondían con las urgencias del sector, lo cual hizo que varios de ellos dejaran de participar de las reuniones necesarias indicadas por la metodología bajo la cual se estaba trabajando. El conflicto también llegó por el lado de los representantes de un grupo de pescadores que sintieron que sus necesidades no fueron atendidas y no se vieron reflejadas en el Plan de Mejora de Competitividad del clúster.

La participación de los pescadores en los foros fue oscilando entre alta y baja. Para poder enfrentar esta problemática, se tuvo que trabajar primero, sobre la confianza, tanto del sector público como del privado. Por un lado existía una sensación de pérdida de poder por parte de funcionarios y empleados de planta del gobierno provincial, así como -después de años de tensión- entre los productores no existía confianza mutua.

## CONCLUSIONES Y PERSPECTIVA

Para generar un desarrollo y fortalecimiento de la pesca artesanal en Tierra del Fuego se necesitan esfuerzos de articulación entre las diferentes instituciones del territorio que estén realizando actividades individuales y aisladas tendientes a fortalecerlo. Estas instituciones deben encontrar puntos de acuerdo en una visión compartida de desarrollo entendiendo la problemática porque cuentan con información actualizada y sistematizada de la actividad productiva local.

En este estudio se pone en evidencia la importancia de generar espacios de diálogo y consenso entre los representantes de dichas instituciones, siendo imprescindible contar con organismos científico-tecnológicos, coordinados con la autorid ad de aplicación (en el caso de recursos naturales), realicen un monitoreo sistemático de la explotación de los recursos y envíen señales de alarma cuando se encuentren en peligro. Asimismo, es necesario: (i) disponer de instituciones educativas que se dediquen a investigar el sector y a formar recursos humanos para el desarrollo de la actividad; (ii) un sector público

integrado, con una misma visión prospectiva sobre el horizonte hacia el cual dirigir los esfuerzos de las áreas involucradas; y (iii) un sector privado cohesionado, que coopere y compita para superarse individualmente y crecer grupalmente.

Igualmente, es importante señalar, en cuanto a la perspectiva del clúster y dado que está atravesando hoy un recambio de autoridades en su directorio, que debido a los cambios políticos tanto a nivel provincial como nacional, se presentan nuevas figuras políticas al frente de instituciones que ya formaban parte del clúster como así también a la suma de nuevas instituciones que han manifestado su interés en participar del espacio. Esta situación genera algunas disputas en el seno del directorio debido a que aquellos representantes que se están sumando no conocen -o no se supo comunicar adecuadamente- las pautas bajo las cuales se trabaja en el espacio creado en el clúster. Esta situación hace emerger la reflexión sobre la dimensión política de este tipo de procesos. En otras palabras, se han destacado en todo el proceso las dimensiones

**“EN ESTE CASO EL CLÚSTER ACTÚA COMO ESPACIO DONDE LOS PESCADORES PUEDEN DIALOGAR CON LAS AUTORIDADES MUNICIPALES QUE TIENEN BAJO SU ÓRBITA EL FUNCIONAMIENTO DE LA PLANTA, BRINDÁNDOLES LA OPORTUNIDAD DE MANIFESTAR SUS PUNTOS DE VISTA Y ACCEDER A LA INFORMACIÓN DE PRIMERA FUENTE.”**

social, económica y la sustentabilidad, pero quedó pendiente el análisis de las implicancias de los procesos políticos.

Pensando en un futuro, se podrían plantear algunos interrogantes que darían pie a otros trabajos de investigación que sigan el camino que se pretendió con este estudio, algunos de ellos podrían ser: ¿Cómo logrará el clúster sustentarse una vez agotado el financiamiento del PROSAP? ¿Será po-

sible que mediante la superación de algunos de los obstáculos desarrollados en este estudio se incentive finalmente el ingreso de nuevos actores a la actividad productiva? ¿Están dadas las condiciones para que se desarrolle el sector pesquero artesanal de Tierra del Fuego? ¿Es viable el desarrollo e implementación de una estrategia de crecimiento para el sector? ¿Puede desaparecer el sector de la pesca? ¿De qué depende su continuidad?

---

### NOTA

1 El presente trabajo se enmarca dentro de una de las áreas de investigación del Instituto de Desarrollo Económico e Innovación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Argentina: "Estudiar las actividades productivas basadas en la explotación de los recursos naturales de la Provincia".

### BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, W. C. (2011). Metodología de análisis de cadenas productivas bajo el enfoque de cadenas de valor. Fundación Codespa.
- Batista, J. C. (2001). Estrategia de desarrollo de clústers basados en recursos naturales: el caso de la bauxita en el norte de Brasil. Cepal.
- Bisang, R., Anllò, G., Salvatierra, G., & Lodela, A. (2010). Cambios estructurales en las actividades agropecuarias: De lo primario a las cadenas globales de valor (CEPAL).
- Boisier Etcheverry, S. (2007). La dialéctica de la descentralización: Entre la Geografía y la Gobernabilidad. Universidad de Alcalá de Henares, España.
- Costamagna y Perez Rozzi, eds. (2015): Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes desde ConectaDel, ([www.conectadel.org](http://www.conectadel.org)).
- Fallis, A. (2013): Contribución de los ANR PROSAP en el encadenamiento de los sistemas de agronegocios. Prosap (Vol. 53).
- Larrea, M., & Karlsen, M. (2014): Territorial development and action research: innovation through dialogue. Ashgate Publishing, Ltd.
- Lovrich, G. A. (1997). La pesquería mixta de las centollas *Lithodes santolla* y *Paralomis granulosa* (Anomura: Lithodidae) en Tierra del Fuego, Argentina. *Investigaciones Marinas*, 25, 41-57.
- Madoery, O. (2007). Otro desarrollo El cambio desde las ciudades y regiones (UNSAM EDIT).
- Romano, S. (2014). Tensiones en la cadena de valor forestal. El caso de Tierra del Fuego. UNGS.
- Torres-Zorrilla, J. (2000). Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: análisis cluster del complejo de cobre de la Southern Perú. CEPAL.



# ¿QUÉ ES EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL? ¿POR QUÉ ES TAN DIFÍCIL?

## PARTE 1



JÖRG MEYER-STAMER  
(1958 - 2009).\*

*Político, investigador  
y experto en desarrollo  
internacional. Facilitador en  
desarrollo económico local.*

\* Artículo publicado por J. Meyer Stamer en 2003. Se reproduce aquí solamente una primera parte del mismo, dejándose el resto para el número siguiente de la revista.

**E**l desarrollo económico local (DEL) recibe cada vez más atención en estos días, en particular en los países en desarrollo y en la comunidad de la cooperación internacional. Los países industrializados se han ocupado del DEL desde hace buen tiempo, aunque el perfil de éste en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se está modificando.

### 1. ¿POR QUÉ EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL?

¿Cómo se explica el creciente interés por el DEL? Obedece en lo fundamental a dos factores. Primero, muchos países en desarrollo buscan aplicar políticas de descentralización y como parte esencial

también delegan las responsabilidades de fomento del crecimiento económico a los gobiernos provinciales, estatales y municipales. Se confía en que la gobernabilidad puede ser más fácil en el ámbito local y que el desarrollo del gobierno local puede ser factible, pues los asuntos como la cohesión nacional y las tensiones étnicas, por un lado, y la sobrecarga de los órganos de gobierno, así como la creciente diferenciación y fragmentación de los problemas, las políticas y las instituciones gubernamentales, por el otro, son menos problemáticos en este nivel.

En segundo lugar, muchos países en desarrollo sufren, por diversas razones, de una capacidad de gobierno limitada a escala nacional. Se han ido los días de la política industrial centralizada, como se aplicó con relativo éxito en la mayoría de los países de reciente industrialización, tanto por presiones externas (basadas en el Consenso de Washington) como por el debilitamiento de la capacidad interna de gobierno. Al margen de la existencia de la política de descentralización, los actores locales comienzan a participar en actividades de promoción económica pues los problemas de desempleo y pobreza son los más apremiantes en el ámbito local.

En este artículo me centro básicamente en el DEL en los países en desarrollo. Sin embargo, un punto de referencia importante lo constituyen las experiencias de los países industrializados. ¿Qué está cambiando con respecto al DEL en los países de la OCDE? Lo primero y más importante: su alcance se está ampliando. Tradicionalmente éste solía girar en torno de tres asuntos: zonificación y desarrollo de distritos industriales, atracción de inversiones extranjeras y reducción de las fricciones y los problemas de comunicación entre los sectores privado y público. En los últimos años los gobiernos locales han sido mucho más proactivos mediante instrumentos como la promoción de las exportaciones, incubadoras de empresas y tecnología y fomento de distritos industriales. Muchas ubicaciones se acercan al desarrollo económico de manera más estratégica: intentan formar un perfil específico para crear ventajas competitivas locales (Comisión Europea 1998, y OCDE 1999, 2000 y 2003).

En segundo lugar, es difícil encontrar una convergencia de prácticas en los diversos países. Ciertos instrumentos se ponen de moda y se usan con mayor amplitud, pero los enfoques básicos del DEL — ¿quién está a cargo?, ¿cuál es la estructura de

gobierno?, ¿cuál su alcance? y ¿cuál es el objetivo general— siguen siendo distintos, no sólo entre los países anglosajones y los del continente europeo, sino también entre los países europeos (con historias muy distintas en términos de delegación de poder, federalismo, política regional, etcétera) (Raines, 2000.).

## 2. VARIACIONES DE LOS ENFOQUES DEL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Los países en desarrollo y las agencias de cooperación tienen perspectivas del DEL diferentes:

- La planeación estratégica del desarrollo es un enfoque muy extendido en América Latina (Aghón, Albuquerque & Cortés 2001). El problema con este enfoque es el elevado costo, los grandes requerimientos en términos de destrezas de planeación y las desviaciones a favor de elaborar documentos y luego ejecutarlos.

- Un enfoque se centra en el trabajo de las agencias locales de desarrollo económico, cuya creación también está muy difundida en América Latina y en cierto grado en los países en transformación de Europa del Este (OIT, Oficina de Servicios para Proyectos de la ONU, EURADA y Cooperazione Italiana, sin fecha; Unión Europea, sin fecha). Se nutre de la experiencia de los países mediterráneos, en particular Italia y España, y la transfieren entidades como la OIT. La experiencia, de nuevo, es mixta, sobre todo con respecto a dichas entidades, que tienden a sufrir una sobrecarga y expectativas exageradas.

- Los gobiernos locales y regionales y a veces también los nacionales en muchos países en desarrollo buscan fomentar la creación de distritos industriales, políticas basadas en la obra conceptual de Michael Porter y sus recomendaciones (Fairbanks y Lindsay, 1997). Instituciones como el Banco Mundial han apoyado este enfoque en numerosos países. La experiencia, de nueva cuenta, es mixta pues la transformación de aglomerados de productores no muy competitivos en “distritos industriales” muy especializados y competitivos es una tarea de enormes proporciones (Altenburg y Meyer-Stamer, 1999).

- En algunos países africanos el Club de Sahel y la OCDE promueven una metodología llamada ECOLOC para lanzar iniciativas DEL (Club du

Sahel y OCDE 2001). El concepto básico incluye varios meses de estudios y varios subsecuentes meses de consultas y formulación de estrategias, a lo que sigue su implementación.

- Otro enfoque es un concepto de arriba abajo, pragmático y de acción inmediata que adopta el método de Evaluación Participativa de la Ventaja Competitiva (PACA) como punto de partida (Meyer-Stamer, 2000). Este enfoque lo impulsa cada vez más la cooperación técnica alemana.

En este momento es difícil identificar alguna práctica exitosa, ya que la mayoría de estas experiencias con el DEL son muy recientes y casi no hay análisis metodológico y teóricamente sólido de las iniciativas del DEL. Sin embargo, incluso en los países en desarrollo en que se ha practicado durante un buen número de años, es difícil encontrar casos de éxito extraordinarios (y para tal caso, incluso en los países de la OCDE no hay muchos de ellas). No puede uno dejar de preguntarse si la popularidad del DEL acaso obedezca más a la desesperación que a una trayectoria convincente.

Sin embargo, ¿por qué el DEL no es tan exitoso como se podría esperar? De acuerdo con mis estudios y experiencia práctica, las iniciativas de DEL en los países en desarrollo padecen los siguientes cuatro típicos problemas inherentes.

- Un enfoque de DEL basado en la estrategia y la planeación aplicado por las autoridades locales cuyas capacidades no dan para más.

- Confusión entre el desarrollo comunitario y el DEL. Toda iniciativa de DEL se basa en la participación de la comunidad local. Sin embargo, en el DEL se trata de crear condiciones favorables para los negocios y aliviar las fallas locales del mercado, mientras que el desarrollo comunitario atiende cuestiones de salud, vivienda, educación, seguridad ciudadana y apoyo para los menos favorecidos.

- Antecedentes teóricos y conceptuales poco claros del DEL y confusión entre los negocios y éste, cuyas iniciativas deben permitir negocios privados, no sustituirlos.

- Profunda confusión sobre las buenas prácticas en términos de gobernabilidad del DEL. ¿Debe haber una entidad dedicada a dicho desarrollo? ¿Cuáles son los respectivos papeles de los sectores público y privado? ¿Cómo han de coordinar sus esfuerzos?

Me inclino a pensar que los enfoques por completo participativos impulsados por la acción son más prometedores que los que presuponen una buena dosis de desarrollo y capacidad institucionales antes de que ocurra cualquier cosa en la práctica y que las aproximaciones orientadas por la acción son más prometedoras que las que asignan enormes recursos en términos de tiempo y dinero en el análisis antes de cualquier aplicación. Tal vez sea más aconsejable aprender de experimentos previos de fomento de la descentralización del desarrollo, como los programas no tan exitosos de desarrollo rural integral.

## 2.1 La estrategia de DEL y los gobiernos locales

¿Por qué el DEL con frecuencia se conceptualiza como una tarea pública que entraña planeación y estrategia? Mi hipótesis es que hay tres motivos.

- El DEL con frecuencia lo encabeza el gobierno. La planeación de las actividades respectivas (incluso en términos de planes de varios años) se apega a su estructura normal; así funcionan los gobiernos cuando tienen que hacer algo además de prestar servicios de rutina. La manera flexible natural entre los empresarios (aprovechando las oportunidades) de atender los asuntos suele ser ajena a los servidores públicos.

- Muchos promotores del DEL tienen antecedentes de planeación urbana. Para ellos es natural poner en operación su enfoque para trabajar en términos de planeación.

- El análisis del DEL se ha conformado hasta cierto punto por conceptos preconcebidos de planeación estratégica de desarrollo, planeación del desarrollo rural integral, política industrial estratégica, etcétera. Los actores con antecedentes en cualquiera de estos campos tienden a dedicar demasiado tiempo a la formulación de estrategias y planes, en vez de poner en ejecución actividades de DEL.

El enfoque del DEL guiado por la planeación y las estrategias presenta un problema de doble índole. Primero, exige recursos cuantiosos en términos de energía humana, destrezas y dinero. Segundo, incluso si un gobierno local puede disponer de esos recursos, es difícil plantear la estrategia y planear algo que es difícil de imaginar. Veamos ambos puntos.

La planeación del DEL, en particular al elaborar una estrategia de varios años, se suele basar en un análisis profundo de la economía local. La preparación de un análisis de esa clase exige varias personas y meses, si no es que años. Como no es frecuente que un gobierno local tenga personal con las habilidades necesarias, se suele contratar a expertos externos, casi siempre de consultorías o del mundo académico; esto es una práctica común hasta en los países de la OCDE. Teniendo en cuenta que los honorarios de los expertos en desarrollo no son necesariamente bajos, los gobiernos locales suelen destinar cifras de cinco dígitos de dólares estadounidenses sólo para preparar un diagnóstico de la economía local. Por añadidura, se realiza un esfuerzo —en términos de expertos externos, que cobran caro, y los participantes locales, que tienen que dedicar mucho tiempo sin pago— para convertir el diagnóstico en un plan de acción. Y en los casos en que se formula un plan, suele implicar numerosas propuestas de acción sin prioridades que el gobierno local ha de realizar, a menudo con presupuestos de suyo precarios.

¿Pero cómo planear algo que uno no puede imaginarse? Una comunidad local con muchos años de experiencia en DEL puede considerar factible y de hecho muy útil participar en un esfuerzo para formular una estrategia de DEL. Pero como ésta es un tema más o menos nuevo en la mayoría de los países en desarrollo, los participantes locales no tendrán por lo general una idea muy clara de lo que están hablando, y esto ocurre aún más si algunos actores locales se refieren a experiencias de una diversidad de países lejanos con historias del todo diferentes en torno del DEL y estructuras y capacidades económicas locales muy distintas.

Más aún, por lo general no se prepara a los funcionarios de los gobiernos locales para labores como elaborar términos de referencia adecuados para los expertos externos, educar a los participantes locales sobre la cuestión del DEL o moderar y propiciar un diálogo entre los interesados. Y por si esto fuera poco, el gobierno local ya está demasiado ocupado con toda clase de actividades, como la construcción y el mantenimiento de carreteras y

otra clase de infraestructura, así como brindando educación, salud, vivienda, etcétera, y en muchos casos el DEL se enredará con todas esas otras actividades, y al final se trata de caminos, educación, salud y vivienda, pero no del entorno local para los negocios. Esto nos lleva de manera directa al segundo problema: la confusión entre el DEL y el desarrollo comunitario.

## 2.2 El DEL y el desarrollo comunitario

La confusión entre el desarrollo económico local y el desarrollo comunitario no es un problema exclusivo de los países en desarrollo. Esta clase de confusiones también ha generado grandes problemas

en las países industrializadas, en particular en los Estados Unidos. Michael Porter (1995) ha formulado una de las críticas más mordaces del enfoque confuso para redesarrollar las zonas urbanas deprimidas de EEUU, en donde el gobierno creaba toda suerte de obstáculos regulatorios y burocráticos para los negocios, “mientras que al mismo tiempo diversos programas capacitaban a la gente para empleos inexistentes en industrias sin crecimiento proyectado” (Porter, 1995). En su opinión, uno de los aspectos más importantes de un enfoque

prometedor para el desarrollo de las zonas urbanas deprimidas de EEUU es una clara distinción entre DEL y desarrollo comunitario, y no sólo en términos de políticas, sino en lo que toca a las organizaciones que están a cargo de cada una de las dos actividades.

Pese a que la experiencia estadounidense está bien documentada y podría ser profundamente aleccionadora para quienes elaboran las políticas en otros países, la confusión entre el DEL y el desarrollo comunitario es un aspecto que surge siempre que los participantes locales comienzan a hacer algo en torno del DEL. Es ilustrativo el ejemplo de Sudáfrica, donde el DEL ha sido una de las principales políticas durante algunos años. En el resumen ejecutivo de un anteproyecto elaborado por el Departamento de los Gobiernos Provincial y Local se afirma lo siguiente:

**“LA CONFUSIÓN ENTRE DESARROLLO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOCIAL ES UN LUGAR COMÚN. EL PROBLEMA DE ESTA CONFUSIÓN TIENDE A CONVERTIRSE EN UNA PARÁLISIS EN LA QUE NO SE CUMPLEN NI LOS OBJETIVOS ECONÓMICOS NI LOS SOCIALES.”**

“Desde la perspectiva del gobierno central los objetivos más importantes del DEL municipal es la creación de empleos y el desarrollo sustentable urbano y rural, y enfoques centrados en la ayuda de los pobres en el marco de una estrategia de DEL holista. El enfoque de DEL promovido en este documento es de innovación, creación y redistribución. El DEL se debe extender y profundizar para satisfacer, antes que nada, las necesidades de los pobres, las mujeres, los niños, los discapacitados y los enfermos de sida. En distritos con nuevos acotamientos, los pequeños pueblos deben ser la máxima prioridad.”

En otras palabras, desde la perspectiva de este Departamento el DEL significa juntar la política del empleo, la del desarrollo urbano, la del desarrollo rural, la social, la familiar y la de salud. La E en DEL, es decir desarrollo económico local, está marginada. Sin embargo es notable que la situación de Sudáfrica no sea única. La confusión entre desarrollo económico y desarrollo social es un lugar común. El problema de esta confusión tiende a convertirse en una parálisis en la que no se cumplen ni los objetivos económicos ni los sociales. Las actividades del DEL tienden a no tener claro lo que buscan, y como resultado a menudo dependen de subsidios, lo cual significa que no son sostenibles.

Un modo constructivo de abordar esta confusión es distinguir entre el desarrollo comunitario y la participación de la comunidad. No hay duda de que la participación comunitaria en el proceso de DEL es muy deseable, y de hecho necesaria, y no sólo la participación de la comunidad empresarial local, sino de otros segmentos de la sociedad; el educativo, los académicos y las organizaciones no gubernamentales deben participar en el esfuerzo general de DEL. De hecho, mientras más eficiente sea la organización de las comunidades, mayores serán las posibilidades de éxito de un proceso de DEL, siempre y cuando comprendan a cabalidad la diferencia entre el desarrollo económico local y otros campos de desarrollo local.

En otras palabras, el DEL no se puede separar de la comunidad, cuya participación y movilización son distintas del desarrollo comunitario. Ésta es en realidad una parte esencial de la política social. Sus objetivos, grupos focalizados e incentivos son por demás distintos de los del DEL. En el desarrollo comunitario se trata de apoyar y facultar a los débiles y menos favorecidos, mientras que el DEL se ocupa de los negocios y la competitividad.

Además, es crucial comprender que el DEL es parte de una causa mayor, es decir, el desarrollo local. Una manera de conceptualizar el desarrollo local es distinguir tres actividades esenciales: desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo de la infraestructura física. Lo que hace que la distinción entre el desarrollo económico y el social sea tan difícil es que no es fácil asignar actividades a uno de los dos campos como uno esperaría. La siguiente matriz ilustra este punto.

### Cuadro 1. Lo económico frente a lo social, los negocios frente al empleo

	FOMENTO DE LOS NEGOCIOS	PROMOCIÓN DEL EMPLEO
Política económica	Impulso de las empresas pequeñas y medianas Impulso del empresariado Promoción de la inversión	Desarrollo de habilidades Capacitación permanente Sistemas de información del mercado del empleo
Política social	Apoyo al “sector informal” (microempresas de subsistencia)	Beneficios del desempleo Comida por trabajo

Fuente: Meyer-Stamer (2001)

La matriz destaca dos puntos. Primero, la distinción entre desarrollo económico y desarrollo social es menos clara que lo que uno podría esperar. Segundo, la distinción entre dos aspectos no debe conducir a una discusión de una cosa o la otra. Ambos enfoques con orientación económica y social para el desarrollo local son en extremo importantes.

### 2.3 ¿DEL para los negocios o DEL como negocio?

¿En qué consiste un buen proyecto de DEL? Esta cuestión hace surgir de inmediato una diversidad de respuestas en diferentes países y escenarios.

En algunos lugares, los profesionales del DEL señalarían la adquisición exitosa de un inversionista externo o reuniones informales con socios capitalistas iniciales organizadas a intervalos regulares o un desarrollo inmobiliario en que una cantidad considerable de inversión pública haya apalancado un monto más cuantioso de inversión privada. En otras partes los especialistas hablarían de un grupo de horticultores integrado por gente que antes

carecía de empleo, personas no calificadas, o pequeños panaderos locales que se hayan establecido con dinero del gobierno y empleen a personas que no tendrían oportunidad de trabajar en el mercado formal.

Desde una perspectiva meramente económica, el DEL se justifica sólo hasta el punto en que corrija las fallas de mercado. Desde este ángulo suele haber numerosas oportunidades. Un problema típico es la falta de patrocinio para los negocios nuevos, que es básicamente un problema de escala: si el negocio no fuese nuevo y pequeño tendría recursos para hacerse una costosa publicidad, pero mientras es pequeño sus recursos son limitados: de ahí el riesgo del círculo vicioso. Otro problema típico es la falta de acceso a capital: un negocio que se inicia carece de trayectoria y de garantías, lo que difícilmente lo hace acreedor de un crédito bancario comercial. En muchos sitios el DEL se enfrenta a esos problemas mediante la organización informal de reuniones, actividades formales o ferias para estimular contactos de negocios e intercambio, y tal vez organizando un esquema de ángeles de negocio (*business angels*).

¿Y qué decir sobre los horticultores y los panaderos? Esta clase de proyecto no es rara en las iniciativas de DEL, pero difícilmente se puede justificar en términos de corregir las fallas del mercado.

Se trata básicamente de una corrección rápida: cuando los encargados están presionados para presentar con rapidez resultados visibles recurren a esta clase de proyectos veloces en lugar de atender los problemas subyacentes, como el suministro adecuado de oportunidades de formación de habilidades o las barreras para calificar como empresa estrictamente de negocios en sus inicios. El problema con tales proyectos es que a menudo son más destructivos que creativos. No necesariamente crean negocios viables; de hecho, no es raro que el aspecto de la sustentabilidad ni siquiera se considere. Sin embargo, por lo general dan lugar a competencia desleal para los productores comerciales de vegetales y pan, y en el peor de los casos pueden arruinar a dichos productores, que es algo que a

los políticos no les importa gran cosa, pero que a todas luces va en detrimento del objetivo general del DEL: estimular el dinamismo económico. Es irónico que esto nos regrese al aspecto de la planeación estratégica: si hay demasiada actividad de planeación y establecimiento de estrategias, y muy pocos resultados visibles de los esfuerzos de DEL, los políticos tenderán a promover proyectos no tan delicados.

## 2.4 El papel de los sectores público y privado en el DEL

En cuanto a la administración del DEL no parece existir el mejor modelo. Un patrón aplicado en varios países europeos gira en torno de la creación de una agencia dedicada a dicho desarrollo y organiza-

ciones como la OIT y la Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas (UNOPS) intentan transplantar este modelo a los países en desarrollo, pero no está claro si ha tenido éxito en Europa, y en el marco de los países en desarrollo hay argumentos sólidos para dudar de su eficacia: o la estructura institucional en el ámbito local está muy poco desarrollada, en cuyo caso una agencia recién creada para el DEL tenderá a abrumarse por la diversidad de tareas que se espera que realice, o ya hay una estructura de or-

ganizaciones que realizan actividades en busca de DEL sin coordinación alguna, que tenderá a percibir a una entidad de DEL como un coordinador competidor, en lugar de recibirlo con gusto.

Más aún, un problema inherente a este tipo de enfoque es que es intrínsecamente tecnocrático. Desatiende por completo que el DEL no entraña sólo un sistema de gobierno y políticas, sino también política. Están no sólo los problemas “de pequeña política” que, como cualquier especialista lo puede decir, a menudo se convierten en uno de los obstáculos más importantes para el éxito de las actividades de DEL. También está el problema de encontrar una estructura de gobierno para el DEL que sea tan eficaz como legítima. Esto plantea tres asuntos. Primero, cuál es la división de funciones entre los poderes legislativo y ejecutivo y qué parte del ejecutivo debe participar. Segundo, ¿qué actores no gubernamentales deben participar en el go-

**“... ES CRUCIAL COMPRENDER QUE EL DEL ES PARTE DE UNA CAUSA MAYOR, ES DECIR, EL DESARROLLO LOCAL. UNA MANERA DE CONCEPTUAR EL DESARROLLO LOCAL ES DISTINGUIR TRES ACTIVIDADES ESENCIALES: DESARROLLO ECONÓMICO, DESARROLLO SOCIAL Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA.”**

bierno del DEL? Tercero, ¿cómo se pueden conectar lo gubernamental con lo no gubernamental?

En cuanto al primer punto, cabe señalar que en la mayoría de la literatura sobre DEL no se toman en cuenta los aspectos políticos de los esfuerzos de desarrollo local. Tiene una gran desviación hacia el ejecutivo y un proceso racional y sistemático de formulación y puesta en marcha de políticas; por ello refleja la opinión de muchos especialistas que tienden a considerar al poder legislativo, léase los políticos locales, como un fastidio. Sin embargo, esta perspectiva descarta una de las principales razones de por qué existe el DEL: los políticos locales tienen que propiciar el desarrollo económico para crear empleos e ingresos para sus votantes; por ello, son los actores principales en cualquier esfuerzo de DEL. Sus aspiraciones y actividades no necesariamente hacen más fácil las iniciativas de DEL. Lo que no está ausente en la literatura es una visión romántica que gira en torno de conceptos como diálogo, consenso y mesas redondas. Esto en ocasiones puede darse, pero el mundo real es de conceptos contradictorios y puntos de vista encontrados. Esto se aplica también al DEL, y es aquí cuando los políticos entran en acción. Cuando se trata de definir los objetivos generales de una iniciativa de DEL, los políticos locales democráticamente electos desempeñan un papel fundamental. Convencerlos no sólo de que se alleguen recursos de sus seguidores, sino de que vean el panorama más amplio, es la principal empresa de los demás actores, incluidos los funcionarios de DEL del ejecutivo. Lo que resulta obvio es que el DEL no se puede dejar exclusivamente en manos del ejecutivo.

En lo que se refiere al segundo aspecto suelen surgir dos preguntas. La primera es ¿hay una legítima voz del sector privado? Uno podría esperar que las asociaciones o cámaras empresariales desempeñasen este papel. Sin embargo en los países en desarrollo las actividades de éstas son más bien las de clubes de empresarios y poco les importan las capacidades profesionales y los servicios de las empresas miembro (Moore y Hamalai, 1993; Müller-Glodde, 1993; Doner y Schneider, 1999). Difícilmente se puede hacer alianzas con ellas para las iniciativas de DEL; tienen poco que ofrecer en términos de recursos y sus representantes no pueden confiar en que sus miembros cumplan con los compromisos acordados.

La segunda pregunta es ¿qué otros agentes no gubernamentales están dispuestos a participar en el

DEL? Ciertas partes de la comunidad serán parte de una iniciativa de DEL, como las instituciones de educación superior. Sin embargo, las cosas se ponen difíciles en el momento en que el gobierno asigna los recursos financieros para el DEL, ya que cada grupo tiene incentivos poderosos para plantear sus demandas como propuestas de DEL. Ello con frecuencia conduce a la pérdida total de foco del DEL y a la ineficacia de la iniciativa.

En lo que se refiere a la tercera pregunta, la relación entre lo gubernamental y lo no gubernamental, hay mucha literatura que señala que el DEL debe implicar alianzas público-privadas (APP) (Birnstiel, 1995; Blakely y Bradshaw, 2002). A primera vista esto parece razonable, pero si se le mira con mayor atención se descubre que las cosas en realidad son muy difíciles. Para comenzar, el término significa algo muy distinto en EEUU que en el continente europeo. En EEUU se trata básicamente de que el sector privado asuma tareas que tradicionalmente se han adscrito al sector público. En la Europa continental las APP se trata más bien de que el sector privado tome una parte minoritaria de las actividades que tradicionalmente han correspondido sólo al gobierno. En los países en desarrollo las APP son un modelo por demás inusual, salvo en las tradicionales actividades de colusión de los agentes públicos y privado para robar el dinero de los contribuyentes.

### 3. CONCLUSIONES SOBRE ESTRATEGIA Y DEL

En el análisis de gestión empresarial se argumenta desde hace tiempo que una estrategia no necesariamente significa contar con un documento estratégico por escrito (Mintzberg 1987, 1994). Esta clase de razonamiento nunca llega a la médula del análisis del desarrollo económico. La mayoría de los manuales de DEL presentan el desarrollo económico como una actividad de estrategia y de planeación, en lugar de algo que se debe guiar por las oportunidades y la acción. La estrategia conserva una connotación de ejercicio que implica la participación de múltiples asesores e investigadores, un gran número de talleres de interesados y un enorme volumen impreso.

La razón de que los empresarios a menudo prefieren no tener una estrategia escrita muy elaborada es que tienen que sobrevivir en mercados competitivos, y esto casi siempre exige flexibilidad y reacomodos rápidos a los retos y oportunidades en cam-

bio constante. El gobierno, por otro lado, no tiene que competir (o al menos considera que no lo tiene que hacer hasta que se percata de que la inversión y los empleos se están yendo a otro lado) y, a diferencia de los negocios, no se conduce con base en las oportunidades sino en los problemas, el cabildeo y las presiones. Sin embargo, el DEL se supone que es sobre desarrollo económico, y después de la caída del muro de Berlín difícilmente alguien pondrá en tela de juicio la afirmación de que el desarrollo económico se basa en esencia en la actividad empresarial. Así, incluso si el DEL lo conduce el gobierno, será mejor que no siga los procedimientos estándar de la acción gubernamental. En otras palabras, en el marco del DEL la estrategia ha de tener un significado distinto al que tendría si se tratase de, por decir algo, aliviar la pobreza.

Entonces, ¿cuál debe ser el concepto de estrategia cuando se habla de DEL? Mintzberg (1987) distingue cinco conceptos de estrategia:

- 1.La estrategia como un plan: que intencionalmente especifique un curso de acción (elaborado previamente y formulado con determinación).
- 2.La estrategia como estratagema: maniobras para burlar a un opositor o competidor.
- 3.La estrategia como patrón: estrategia congruente de comportamiento, sea deliberada o no lo sea (gradualmente los enfoques exitosos se combinan con un patrón de acciones que se convierten en nuestra estrategia).
- 4.La estrategia como posición: la estrategia es un medio para ubicar a una organización en un mercado o entorno competitivo (entraña buscar un nicho en determinado lugar).
- 5.La estrategia como perspectiva: la estrategia como un medio arraigado de concebir el mundo (cultura, visión, carácter, ideología; la perspectiva debe ser compartida, debe considerar con mucho cuidado la mente colectiva: individuos unidos por un pensamiento o comportamiento común).

Yo considero, en particular en la primera fase del DEL, el tercer concepto como el más adecuado. Durante las primeras etapas lo crucial es hacer DEL, sobre todo mediante la instrumentación de pequeños proyectos prácticos que de inmediato mejoren el entorno y las oportunidades empresariales, más que “reflexionar” sobre un animal que

nadie ha visto. Sólo después de que los agentes, mediante actividades prácticas, hayan aprendido de qué se trata el DEL, adquieren sentido los demás conceptos.

Otra manera de definir el significado de la estrategia en las primeras etapas del DEL podría relacionarse con el concepto de la competitividad sistémica (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer 1995, Meyer-Stamer 2001). Con este concepto se sostiene que los factores que determinan el éxito del desarrollo productivo se pueden encontrar en cuatro niveles analíticos: el micro, de las empresas y mercados; el meso, de las políticas específicas y organizaciones especializadas en apoyo empresarial; el macro, de las condiciones estructurales de la economía, y el meta, con variables lentas como el modelo básico de la economía, la capacidad de la sociedad para aprender y ajustarse, la memoria colectiva y el estatus social del empresariado.

Desde esta perspectiva, el DEL orientado con estrategias y planeación básicamente se centra en los niveles micro y meso. Se trata de seleccionar a los sectores empresariales que se han de promover y focalizar los sectores específicos mediante la creación de meso-instituciones dedicadas a ello. Por otro lado, al DEL movido por la oportunidad no le importan esta clase de gestiones en escala micro. Más bien atienden los factores de los niveles macro y meta: eliminan los obstáculos regulatorios innecesarios, actualizan los procedimientos de licencias, crean un escenario que impulsa al empresariado y negocia con los interesados locales un consenso sobre la necesidad de hacer DEL.

Echemos un vistazo al último punto: el consenso. Es importante generar entre los agentes locales un consenso de que debe haber cierta clase de DEL, pero no necesariamente es importante generar consenso sobre cómo hacerlo; de hecho, es preferible ni siquiera intentarlo. En las primeras etapas, el DEL como tal es una innovación radical, algo que los lugareños no han hecho jamás. Sin embargo no es raro observar que las iniciativas de DEL publican más adelante propuestas de proyecto muy creativas, pero también difíciles de comprender y poner en marcha; esto es particularmente cierto cuando los proyectos de DEL los conducen consultores externos. Dado que a la mayoría de la gente le resulta difícil hacer frente a cualquier innovación radical, no es conveniente sugerir innovaciones demasiado radicales al mismo tiempo; esto reduce las posibilidades de éxito.

Esto crea una conexión directa con el enfoque de evaluación participativa de la ventaja competitiva (PACA). Reconoce que una innovación radical, como emprender el DEL, es suficiente, y que las actividades iniciales del DEL han de ser modestas para no abrumar a los agentes locales. Más aún, sugiere gestionar el DEL como un negocio, no como una actividad política y burocrática: flexibilidad, detección de oportunidades, búsqueda de rendimientos rápidos sobre la inversión. De hecho, es esto un requisito para despertar el interés del sector privado en el DEL. Los hombres de negocios no

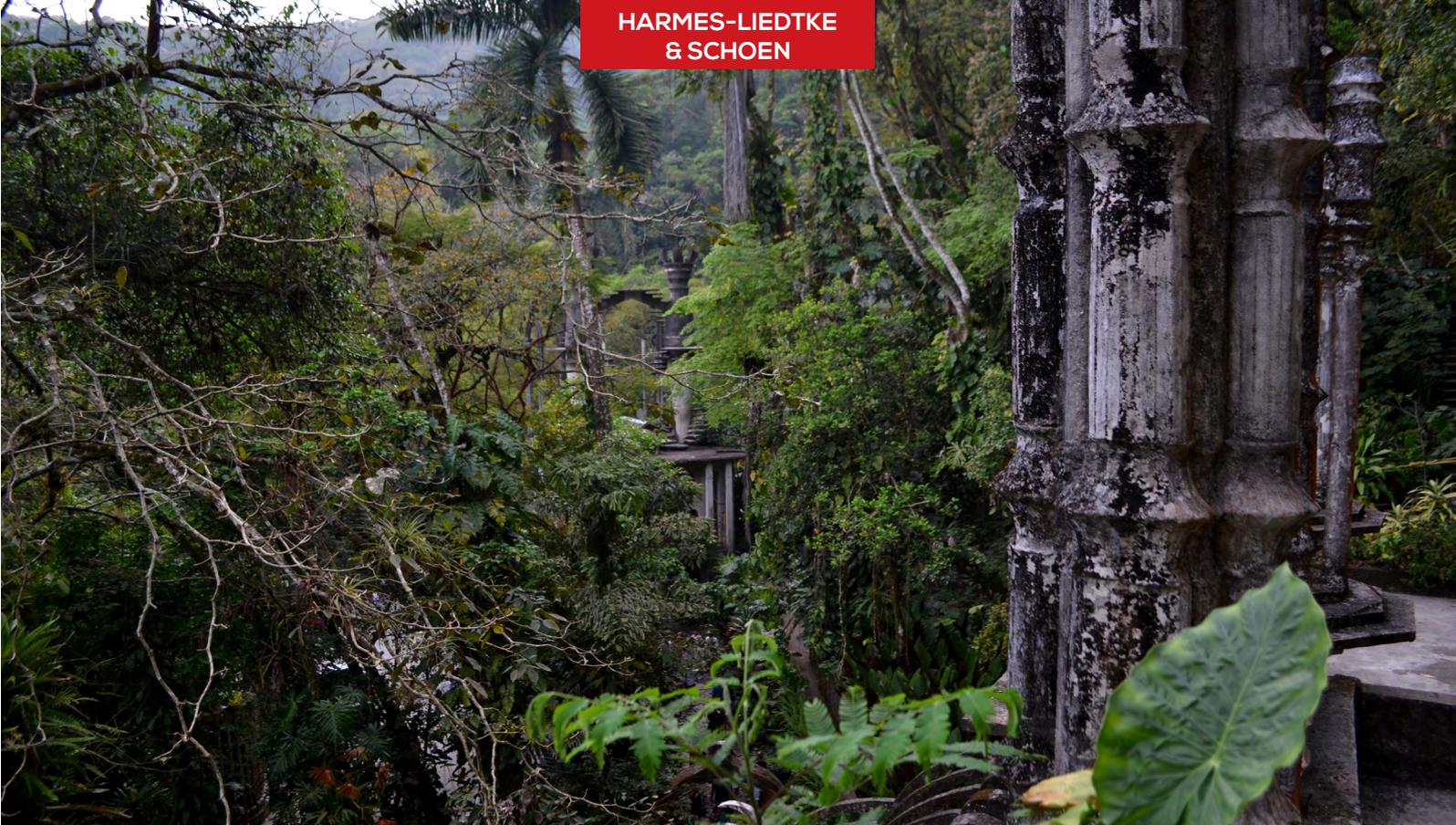
estarán interesados en una iniciativa de DEL que parece consistir sólo en reuniones y no produce resultados visibles. Pero incluso si el DEL genera beneficios rápidos y tangibles para las empresas, no hay garantía de que sigan participando activamente. Es irónico que ello tenga que ver con algunos aspectos específicos de la globalización.

---

## NOTA

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado como Documento de Trabajo 4 de Mesopartner ([www.mesopartner.com](http://www.mesopartner.com)). Ha sido comprimido y revisado por Ulrich Harmes-Liedtke para su publicación en Revista Desarrollo y Territorio editada por la RedDETE ALC.

<sup>2</sup> La bibliografía del artículo se incluirá en su totalidad en la publicación de la segunda parte contemplada en el segundo número de la Revista Desarrollo y Territorio.



# LOS TERRITORIOS SON IMPORTANTES PARA EL DESARROLLO

## REFLEXIONES SOBRE EL DEBATE ENTRE EL ENFOQUE DE DESARROLLO ECONÓMICO DE BASE TERRITORIAL Y EL DE NEUTRALIDAD



ULRICH HARMES-LIEDTKE

*Doctor en Ciencias Políticas y Económicas, Licenciado en Economía. Facilitador de competitividad sistémica y socio fundador de Mesopartner. Reside en Argentina.*



CHRISTIAN SCHOEN

*Facilitador de competitividad sistémica con experiencia profesional en Europa, Asia y África. Socio fundador de Mesopartner. Reside en Vietnam.*

Las personas que trabajan en Desarrollo Territorial suelen tener una fuerte disposición a dar por sentado que las regiones son entidades relevantes para la intervención y el cambio. Esta suposición, sin embargo, es cuestionada por la Nueva Geografía Económica, que es partidaria de los enfoques espacialmente neutros o independientes del territorio.

El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009 (publicado por el Banco Mundial), titulado “Una nueva geografía económica”, sigue esta escuela de pensamiento económico neoclásico. Los autores sostienen que, a la luz de la globalización, el crecimiento de las ciudades aumenta la densidad de la población,

la mejora de la conectividad acorta las distancias y la integración comercial reduce las divisiones entre los países. De este modo, recomiendan políticas que “alienten la migración de la gente a lugares donde existan oportunidades económicas”.

En consonancia con esta línea de pensamiento, las políticas cuyo diseño no toma explícitamente en cuenta las localidades o las regiones “constituyen la manera más eficaz de generar eficiencia, garantizar la igualdad de oportunidades y mejorar la vida de las personas dondequiera que estas vivan y trabajen” (Banco Mundial, 2009). Desde esta perspectiva, se recomiendan políticas espacialmente neutras y la construcción de infraestructuras de conectividad con el fin de acelerar las fuerzas “naturales” del mercado. En consecuencia, se considera que las intervenciones orientadas geográficamente no son útiles como forma de asistencia a los lugares que no prosperan.

Esta interpretación de la dinámica económica ha recibido duras críticas de los geógrafos económicos. Estos sostienen que “el espacio importa, y modela el potencial de desarrollo no solo de los territorios

sino, a través de las externalidades, de las personas que viven en ellos. Por consiguiente, las estrategias de desarrollo deben tener una base territorial y una gran dependencia del contexto” (Barca, McCann y otros, 2012). Los citados autores destacan que el enfoque de base territorial tiene especial relevancia cuando los territorios se ven enfrentados a un entorno económico cambiante y a modificaciones de carácter estructural.

Esta perspectiva crítica con el planteamiento económico neoclásico predominante en el Banco Mundial es compartida por autores de la escuela de desarrollo económico como Rodríguez-Pose (2013), que hace hincapié en los dispositivos sociales e institucionales específicos que caracterizan a cada lugar y modelan el potencial y las condiciones para el éxito económico. En esta perspectiva los activos del territorio se entienden como un bien público.

El enfoque de base territorial confirma que todos los territorios, incluidas las ciudades más pequeñas y las áreas rurales, tienen potencial de crecimiento y contribuyen al desarrollo general. La Nueva Po-

**Tabla 1. Comparación de los enfoques de neutralidad territorial y de base territorial**

CATEGORÍAS	ENFOQUE DE NEUTRALIDAD TERRITORIAL	ENFOQUE DE BASE TERRITORIAL
Visión	Las mega aglomeraciones urbanas como senda natural de crecimiento	Todo lugar tiene su propio potencial específico de desarrollo. (diversidad y heterogeneidad de las disposiciones espaciales)
Argumento	Acumulación de ventajas por los efectos de aglomeración de las grandes ciudades (universalidad de los principios económicos) Los países (y las regiones) emergentes seguirán la trayectoria de las economías desarrolladas	El espacio es importante y da forma al potencial de desarrollo y a las personas que viven en él Las interacciones entre las instituciones y la geografía son fundamentales para el desarrollo
Mecanismo de ajuste	Migración humana	Construir sobre la base de los activos y el saber local
Políticas recomendadas	Intervenciones espacialmente neutras destinadas a fortalecer las instituciones y lograr que los mercados funcionen (“enfoque de talla única”)	Promover estrategias de crecimiento diferenciadas en todas las regiones
Escuelas académicas	Nueva Geografía Económica	Geografía Regional
Defensores	Banco Mundial	Unión Europea (Estrategias de Especialización Inteligente) OCDE (enfoque de diferenciación territorial)

Basado en Barca, McCann, y otros, 2012

lítica Regional Europea y la OCDE, con su política territorial integrada, aplican este enfoque. Esto guarda una gran similitud con las intervenciones orientadas al territorio de los países en desarrollo en donde Mesopartner participa con frecuencia.

Dentro del marco de la cooperación para el desarrollo, Mesopartner presta su apoyo a las comunidades locales para que estas identifiquen sus propias oportunidades económicas. Nuestra experiencia muestra que incluso en los lugares más remotos los actores locales son capaces de identificar algo único y singular que sirve para generar una ventaja que les es propia. Para convertir este potencial endógeno en competitividad territorial, a los actores locales tal vez les resulte útil un marco de políticas que les brinde apoyo. Las estrategias exitosas logran un equilibrio entre las fuerzas exógenas y las endógenas, merced al cual los actores locales establecen metas y diseñan proyectos, mientras que las instituciones de apoyo externas proporcionan recursos adicionales y metodologías.

La propuesta de empoderar territorios parece más realista –al menos para la gran mayoría de la población del mundo en desarrollo– que alentar a la gente a que se desplace a lugares distantes en busca de oportunidades. De hecho, la migración solo es factible para una cantidad relativamente pequeña de gente en todo el mundo. La inmensa mayoría prefiere vivir relativamente cerca del lugar donde nacieron (De Blij, 2008). Por lo tanto, es fundamental ofrecer a la gente otra alternativa que la de salir a la búsqueda de oportunidades emigrando a las grandes aglomeraciones urbanas.

Las políticas con sensibilidad territorial van más allá del enfoque de desarrollo de “talla única”: movilizan activos regionales y explotan sinergias (OCDE, 2009). Esto no es sólo relevante para cada lugar en sí mismo. Si la mayoría de los territorios son capaces de desarrollar sus propias y

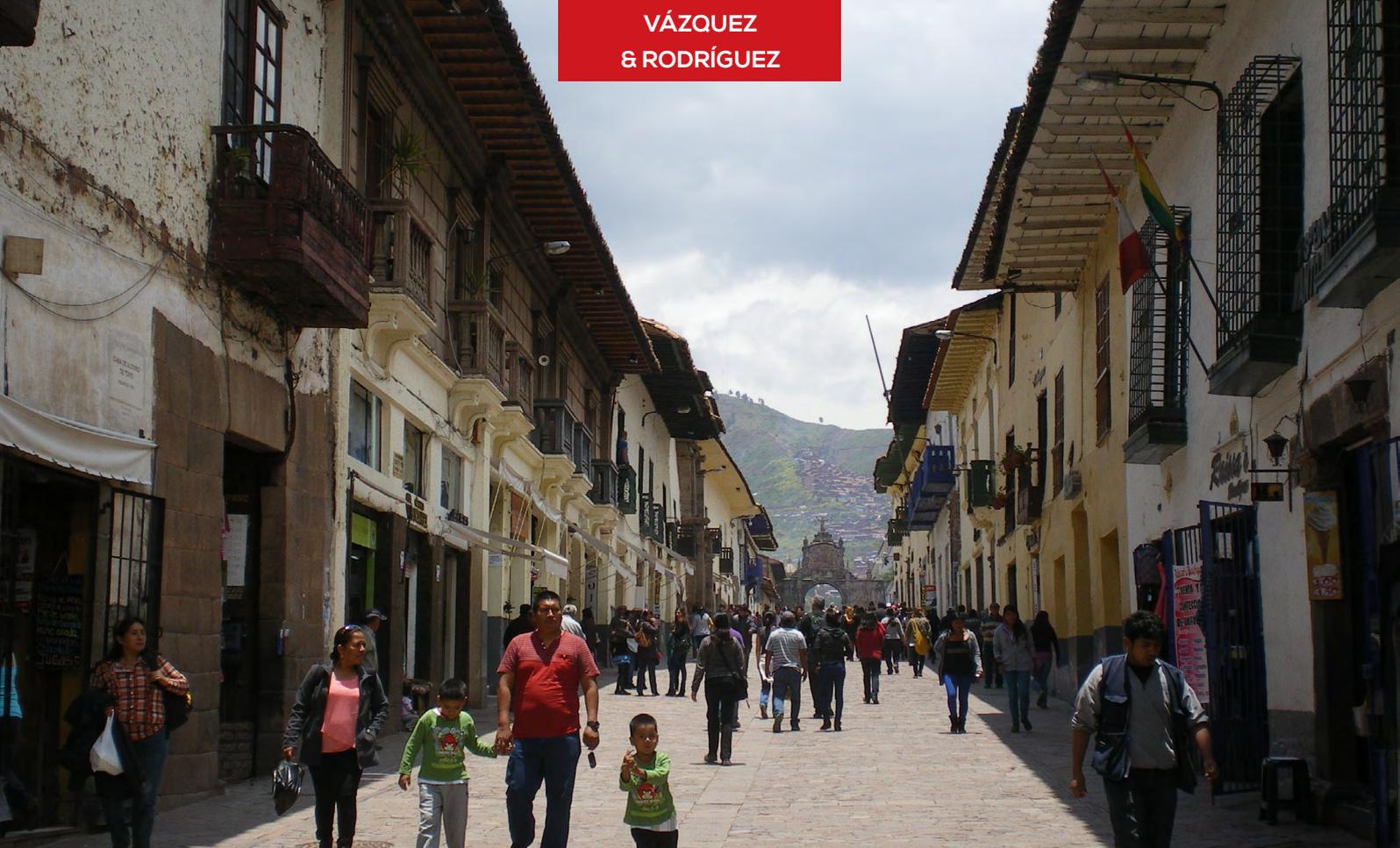
peculiares propuestas de valor, el paisaje económico entero se diversificará y prosperará.

**“LAS POLÍTICAS CON  
SENSIBILIDAD TERRITORIAL  
VAN MÁS ALLÁ DEL  
ENFOQUE DE DESARROLLO  
DE “TALLA ÚNICA”:  
MOVILIZAN ACTIVOS  
REGIONALES Y EXPLOTAN  
SINERGIAS”**

**«OCDE, 2009»**

## BIBLIOGRAFÍA

- Barca, F., y otros. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches\* [Argumentos a favor de la intervención para el desarrollo regional: enfoque de base territorial frente al de neutralidad territorial]. *Journal of Regional Science* 52(1): 134-152.
- De Blij, H. (2008). *The power of place: geography, destiny, and globalization's rough landscape* [El poder del lugar: geografía, destino y el duro paisaje de la globalización]. Oxford University Press.
- OCDE (2009). *Regions matter: Economic recovery, innovation and sustainable growth* [Las regiones importan: Recuperación económica, innovación y crecimiento sustentable]. OCDE Publishing.
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development? [¿Tienen importancia las instituciones para el desarrollo regional?] *Regional Studies* 47(7): 1034-1047.
- Banco Mundial (2009). *Reshaping Economic Geography* [Una nueva geografía económica]. Washington D.C.



# LA POLÍTICA DE DESARROLLO LOCAL: LOS DESAFÍOS DE LOS TERRITORIOS DE DESARROLLO TARDÍO



ANTONIO VÁZQUEZ BARQUERO  
*Facultad de Ciencias Económicas,  
Universidad Autónoma de Madrid.  
Miembro del Comité Científico de la  
RedDete.*



JUAN CARLOS RODRÍGUEZ  
COHARD  
*Coordinador del Máster en Economía  
y Desarrollo Territorial. Departamen-  
to de Economía, Universidad de Jaén.*

**E**ste trabajo<sup>1</sup> mantiene que la política de desarrollo local facilita el desarrollo autosostenido de las ciudades y regiones. Argumenta que para que las medidas tengan éxito es preciso que las instituciones faciliten la adopción de innovaciones, que propicien el aumento de la productividad de las empresas y estimulen su competitividad en los mercados.

Para ello es necesario que los actores económicos, políticos y sociales compartan la estrategia, objetivos y acciones, y las comunidades locales participen en la gestión y control de las iniciativas de desarrollo. Pero, los resultados están condicionados por la compatibilidad de los objetivos, la dinámica de las fuerzas del desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones.

## 1. EL DESARROLLO ENDÓGENO, UNA VISIÓN TERRITORIAL

La interpretación del desarrollo endógeno considera que el proceso de crecimiento y cambio estructural se debe entender como un fenómeno territorial y no como una cuestión funcional (VÁZQUEZ, 2002). La acumulación de capital es un proceso en el que las fuerzas del desarrollo (la organización flexible de la producción, la difusión de la innovación y del conocimiento, los sistemas urbanos y la conectividad a través de las infraestructuras y de las TICs, las instituciones, la cultura y el capital social) interactúan. La acción combinada de estos factores multiplica el efecto de cada uno de ellos, y su sinergia condiciona la dinámica productiva y el progreso social.

La visión del desarrollo endógeno considera que la dinámica económica se explica como consecuencia de la acumulación de capital y, específicamente, por la generación del excedente y su utilización en la inversión pública y privada. En este proceso el territorio actúa como un agente que facilita el desarrollo económico y social a través de la interacción entre las empresas y los actores locales.

### El papel de las instituciones

Los procesos de desarrollo no se producen en el vacío sino que, como señala NORTH (1990), tienen profundas raíces culturales e institucionales. Por ello, las formas de cooperación entre los actores locales y entre las élites económicas y políticas, y el desarrollo de las instituciones asociadas con el funcionamiento del mercado, la organización del Estado y las redes sociales, condicionan la dinámica económica. Por lo tanto, los contratos y los mecanismos que gobiernan los acuerdos, los códigos de conducta de la población, la gobernanza y la cultura condicionan la senda específica de desarrollo de cada territorio.

La evolución económica está condicionada por la relación que existe entre las instituciones económicas y políticas y por el modo de coevolución de ellas en cada periodo histórico (CABALLERO y GALLO, 2008). El enfoque del nuevo institucionalismo permite identificar la dinámica entre las instituciones políticas asociadas con la democracia, y las instituciones económicas que caracterizan a la economía de mercado. Pero, como señalan ACEMOGLU y ROBINSON (2012), el entorno institucional en el que se produce el desarrollo de los lugares y territorios está condicionado no solo por

la interacción entre las instituciones económicas y políticas de los países, sino también por los intereses dominantes en la sociedad.

Cuando la sociedad está regulada por normas y reglas de juego que ponen el poder al alcance de los ciudadanos y de los grupos sociales y económicos emergentes, e impiden el ejercicio arbitrario de la ley, se facilitan los procesos de crecimiento y cambio estructural. Las instituciones democráticas favorecen la aparición de nuevos actores económicos y políticos que participan en la toma de decisiones que afectan a la economía y a la sociedad, lo que estimula el surgimiento y difusión de las innovaciones y, por lo tanto, el aumento de la productividad y de la competitividad. Cuando las instituciones económicas y políticas crean un ambiente de confianza, las empresas y los actores locales encuentran el entorno adecuado para tomar sus decisiones de inversión y asumir los riesgos necesarios para abordar los desafíos que supone el aumento de la competencia en los mercados. En definitiva, el desarrollo de las instituciones genera las condiciones para que las empresas creen valor y lo compartan con la población, las comunidades locales y las organizaciones sociales existentes en el territorio (PORTER y KRAMER, 2011).

### Iniciativas con objetivos múltiples

Actualmente, el desarrollo local se plantea como un proceso de objetivos múltiples. La mejora de la eficiencia aumentaría la competitividad de las empresas y territorios; la reducción de la pobreza y el aumento de la equidad mejorarían la cohesión y el bienestar social; la preservación del medioambiente aumentaría la conservación de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural. Alcanzar estos objetivos constituye el desafío de las políticas públicas, que los abordan a través de medidas que permiten estimular los mecanismos y fuerzas del desarrollo (MADOERY, 2008).

Las iniciativas locales estimulan el desarrollo de la capacidad emprendedora local, a través de acciones que facilitan el surgimiento y desarrollo de las empresas y la economía social (con la expansión del cooperativismo, la autogestión y la formación de grupos con intereses comunes); además, animan la difusión de las innovaciones en el sistema productivo, lo que permite mejorar la productividad, y estimular la diversificación de la producción; y sobre todo promueven el cambio institucional, aumentando la participación local en el diseño y ejecución de los proyectos, estimulando la creación de

redes, y creando organizaciones como las agencias de desarrollo, que facilitan la gestión y el control de las iniciativas y proyectos.

Las políticas de desarrollo se proponen erradicar la pobreza y reducir la desigualdad a través de medidas cuyo objetivo es cubrir las necesidades básicas y contribuir al desarrollo de la población. De hecho, como señala RAY (1998), la población pobre está sumida en círculos viciosos que limitan su acceso a los mercados (en particular al mercado de trabajo, al financiero, y al mercado de la tierra), lo que la excluye económica y socialmente. Para favorecer la inclusión, la visión del desarrollo humano (SEN, 2001) propone basar la estrategia de desarrollo de los lugares y territorios con bajos niveles de renta, en las capacidades de la población y promover el surgimiento y desarrollo de actividades que utilicen el potencial y los recursos existentes en el territorio.

Por último, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural es un objetivo estratégico de las políticas de desarrollo (UN, 1987; UNDP, 2011). El cambio climático, la reducción de la biodiversidad y la deforestación han generado una gran preocupación en la sociedad internacional. Por ello, ha crecido la demanda social para que cambie el modelo productivo y se rompa la relación directa que existe entre el crecimiento económico y la presión sobre las fuentes de energía primaria y sobre el medioambiente; ello explica el cambio de las regulaciones y la introducción de normas que favorecen la conservación del medioambiente en todo tipo de territorios.

## 2.LA POLÍTICA DE DESARROLLO LOCAL

Cuando el desarrollo de los territorios retrasados se convierte en el objetivo prioritario de las políticas de desarrollo regional, y la reducción de las disparidades regionales adquiere un carácter complementario, se abre el camino para que las competencias en el diseño y la ejecución de la política territorial pasen de la administración central a los actores y gobiernos locales (VÁZQUEZ, 1993). En estas

circunstancias es posible plantear el desarrollo territorial desde la visión de abajo hacia arriba, darles a las empresas externas un papel adecuado en los procesos de desarrollo territorial, y sobre todo, conceptualizar y definir la política de desarrollo en función de los intereses y objetivos de la sociedad local.

En ocasiones se trata de reducir la pobreza a través de la promoción del desarrollo rural, como sucede en el caso de Los Cuchumatanes, en Guatemala, mediante la reestructuración de la actividad agrícola y ganadera (CIFUENTES, 2000). En otras ocasiones, el objetivo es conservar el medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural potenciando el turismo, como en la península del Yucatán. El objetivo puede ser, también, fortalecer la economía social fomentando el cooperativismo, como en el clúster del calzado de Marikina, Filipinas (SCOTT, 2005), o con la introducción del presupuesto participativo, como en Porto Alegre. Con el fin de potenciar la competitividad de las empresas, a su vez, el Banco Interamericano de Desarrollo financia Centros de Desarrollo Empresarial en América Latina, y el gobierno de Penang,

en Malasia, ha creado el Centro de Desarrollo para estimular la formación de redes entre las empresas locales y las externas (RASIAH, 2007). En la mayoría de los casos, las Agencias de Desarrollo juegan un papel importante en la gestión de las iniciativas locales, como las que promueven conjuntamente la OIT y el PNUD en América Central, los Balcanes, África y Asia (CANZANELLI, 2007).

Pero, ¿qué impacto han tenido las políticas de desarrollo local en el progreso económico y social de las comunidades locales? ¿Qué factores han sido los determinantes en los procesos de cambio que han generado? ¿Producen los mismos resultados en todo tipo de territorios? PALAVICINI (2012) analiza los efectos de las políticas de desarrollo local, llevadas a cabo en 898 municipios de México, y mide su contribución al aumento del bienestar de la población entre 1990 y 2005. El estudio de casos muestra, además, cómo el efecto de las políticas sobre el bienestar de la población local aumenta cuando las instituciones permiten a los ciudadanos

**"... ES NECESARIO QUE LOS ACTORES ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES COMPARTAN LA ESTRATEGIA, OBJETIVOS Y ACCIONES, Y LAS COMUNIDADES LOCALES PARTICIPEN EN LA GESTIÓN Y CONTROL DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO."**

participar en el diseño, ejecución y control de las acciones e iniciativas.

La política de desarrollo local tiene efectos económicos y sociales, diferentes de unos territorios a otros. En México su impacto fue mayor en los municipios de los estados del norte, como Baja California y Nuevo León, y fue más bajo en el de los estados del sur como Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Se produjeron aumentos significativos del desarrollo en los territorios cuyas iniciativas locales se apoyaron en factores como la calidad de los planes de desarrollo, la participación de la población, la cualificación de los recursos humanos, la formación de redes de empresas, y el funcionamiento democrático de las instituciones. Pero, los efectos en el bienestar económico y social fueron irrelevantes cuando la politización de las iniciativas locales, la pérdida de confianza en el sector público local y la corrupción interfirieron en la ejecución de las políticas de desarrollo local y desincentivaron la participación ciudadana.

Las políticas de desarrollo local no han tenido los efectos esperados cuando las instituciones no facilitaban la interacción entre los actores, como ha sucedido durante las últimas décadas en las regiones españolas, al privilegiar las actuaciones con rentabilidad política a corto plazo frente a aquellas con resultados económicos y sociales a largo plazo (QUESADA y RODRÍGUEZ, 2014). Así, algunas municipalidades y regiones, en vez de haber establecido prioridades de desarrollo territorial, han optado por un sistema de “caza de subvenciones”, invirtiendo la lógica de los procesos de desarrollo, para ofrecer a la sociedad resultados aparentes en los aspectos más visibles, pero poco relevantes para el desarrollo.

Lo mismo ocurre con las iniciativas de fomento de clústeres innovadores en España cuando las empresas y las comunidades locales no cooperan (YBARRA y DOMENECH, 2014). Los resultados de las iniciativas, sin embargo, son buenos, cuando las empresas locales y la sociedad participan en el diseño de la estrategia y en la ejecución de las medidas, como sucede en los centros tecnológicos del País Vasco, Cataluña y Valencia.

Así pues, cuando los objetivos del desarrollo territorial se alteran y las acciones se orientan a alcanzar objetivos diferentes de los acordados, surgen conflictos de intereses que pueden afectar al proceso de acumulación de capital. El trabajo de BACARÍA et al. (2002) sobre los instrumentos de apoyo a la innovación en Cataluña, señala que cuando no existe conflicto de intereses entre los actores locales, como ocurre en los centros tecnológicos, se logra estimular la actividad productiva. Pero, cuando existen tensiones entre los actores que impulsan los Parques Tecnológicos, y, sobre todo, cuando no existe cooperación entre los centros de investigación que dependen de la administración

central y los de las comunidades autónomas, debido a las discrepancias sobre las competencias administrativas, las oportunidades de desarrollo se limitan seriamente.

La política de desarrollo local, en todo caso, se ha vuelto más compleja (HAGGARD y KAUFMAN, 1994). Por una parte, la descentralización creó una situación en la que las decisiones municipales deben de armonizarse con las de la Administración Central y las de los gobiernos regiona-

les, si se desea que las iniciativas locales sean eficaces, lo que requiere una mayor coordinación entre los diferentes niveles de la administración del estado. Por otro lado, los conflictos de intereses entre las élites y los actores locales, dificultan las relaciones entre ellos y las hacen más difíciles. Tan sólo cuando la cooperación entre las administraciones, las empresas, y las organizaciones privadas facilita la respuesta local a los desafíos que plantea el desarrollo, se impulsa la actividad productiva, aumenta el progreso social y se propicia la sostenibilidad medioambiental.

Los actores y las organizaciones locales podrán asumir un papel activo en las iniciativas de desarrollo, cuando las leyes, la regulación y la gobernanza permitan la descentralización y el traspaso de las competencias a los municipios y regiones. Pero, el cambio institucional es siempre un proceso complejo que va más allá de las reformas de las reglas formales, ya que las élites económicas y políticas pueden continuar ejerciendo su influencia económica y social cuando, a pesar del cambio de

**“LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA ESTÁ CONDICIONADA POR LA RELACIÓN QUE EXISTE ENTRE LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS Y POR EL MODO DE COEVOLUCIÓN DE ELLAS EN CADA PERIODO HISTÓRICO”**

las reglas formales, se siguen manteniendo las estructuras de poder tradicionales y las normas consuetudinarias como consecuencia de la resistencia al cambio social. Todo ello, además, suele conducir a conflictos entre las élites económicas y políticas y las comunidades locales que están experimentando el cambio.

### 3. LAS ENSEÑANZAS DE LOS TERRITORIOS INNOVADORES

Conciliar el desarrollo productivo con el progreso social constituye un desafío para las empresas y los gestores públicos y privados, ya que la compatibilidad de la eficiencia económica y de la equidad social no deja de ser un deseo. La consecución de ambos objetivos requiere medidas diferentes. Mientras que con la mejora de la equidad se trata de cubrir las necesidades básicas de la sociedad, la eficiencia requiere medidas que favorezcan el crecimiento autosostenido y el cambio estructural en la economía.

Sin embargo, es posible combinar objetivos diferentes, como cuando se trata de estimular el desarrollo productivo a través de las políticas de innovación que favorecen la competitividad de las empresas y reducen la desigualdad social al mejorar las condiciones económicas de los ciudadanos. FERRARO (2000) indica que la política de desarrollo en Andalucía durante los años noventa fomentaba la creación de empleo y la producción de bienes en las regiones atrasadas, mediante ayudas y transferencias económicas. De esta forma, las iniciativas de desarrollo se convirtieron en un elemento más de la política del bienestar, ya que combinan el objetivo redistributivo con el de eficiencia económica. Entre las iniciativas para combinar los objetivos de eficiencia y equidad figurarían, también, las acciones de formación cuando la mejora de la cualificación de los recursos humanos favorece el progreso económico y social.

Además, se suelen dar situaciones en las que la dinámica del sistema productivo genera impactos negativos en el medioambiente. En ocasiones se trata de una cuestión de externalidades negativas

que es posible corregir internalizando los costes en la estructura de costes de las empresas (ALIER y JUSMET, 2001). Pero cuando no existen alternativas y los impactos sobre el medioambiente son irreversibles, como sucede en la Amazonía cuando el cultivo de la soja implica la deforestación de un territorio y la expulsión de las comunidades locales, la solución del conflicto de objetivos solo es posible apostando por la sostenibilidad y el desarrollo a largo plazo del territorio (ROS-TONEN, 2007). Sin embargo, objetivos aparentemente tan contradictorios pueden confluir desde la óptica

del desarrollo sostenible, cuando se impulsan iniciativas empresariales respetuosas con el entorno, como sucede con los emprendimientos de base ecológica llevados a cabo en los Parques Naturales de Andalucía (DELGADILLO y ALBURQUERQUE, 2008).

Durante las tres últimas décadas aumentó la diversidad territorial como consecuencia de la evolución de la economía, de la adopción de innovaciones en las actividades productivas y de la utilización de las TICs. En este entorno cobran particular relevancia las respuestas locales a los desafíos de la globalización que han surgido de manera es-

pontánea mediante iniciativas empresariales, como en los casos de Zara en La Coruña y de la empresa comunitaria en el Nuevo San Juan Parangaricutiro (NSJP) de Michoacán, y a través de iniciativas públicas y empresariales como en Medellín.

Los horizontes, tradicionalmente administrativos, de Coruña se ampliaron con la creación de Zara en 1975 y del grupo de Inditex en 1985, ya que en Arteixo, en el área metropolitana (con 386 mil habitantes), se localizaron los servicios de dirección y el centro de diseño del grupo y el centro logístico, y en la ciudad se potenciaron los servicios de investigación, educativos, culturales y de ocio (PRECEDO, 2007). La base de su éxito reside en el diseño de calidad, la adaptación y la rapidez de acceso al mercado, y la organización de los sistemas de producción y distribución (ERIKSSON y JONSSON, 2011). A su vez, en Medellín, cuya área metropolitana supera los tres millones y medio de habitantes, a partir de 1995 la municipalidad y los actores lo-

**"ES POSIBLE COMBINAR OBJETIVOS DIFERENTES, COMO CUANDO SE TRATA DE ESTIMULAR EL DESARROLLO PRODUCTIVO A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN QUE FAVORECEN LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS Y REDUCEN LA DESIGUALDAD SOCIAL AL MEJORAR LAS CONDICIONES ECONÓMICAS DE LOS CIUDADANOS."**

cales ponen en marcha una estrategia de desarrollo que está transformando la ciudad (AGHON et al. 2001; OCDE, 2015). Su éxito se basa en iniciativas para convertir a Medellín en una ciudad creativa que atraiga a inversores internacionales, entre las que destacan la construcción de infraestructuras, en particular el metro-cable, la potenciación de los clústeres como el de la moda y el de la sanidad, y el diseño de su propia política de innovación en el que participan las universidades.

En los espacios innovadores la organización de la producción se hace, además, cada vez más flexible, debido tanto a los cambios en la organización de las grandes empresas como a la formación de redes de empresas y a la proliferación de los acuerdos entre empresas (SCHMITZ, 2007). Inditex es un buen ejemplo de una cadena de valor internacional que permite la adaptación de la producción a los cambios frecuentes de la demanda (MARTÍNEZ BARRERO, 2008).

En las áreas rurales en desarrollo, como el Nuevo San Juan Parangaricutiro las inversiones realizadas durante los últimos treinta años transformaron lo que era inicialmente una actividad puramente forestal en una cadena de valor cuyos productos finales (como la resina, la madera aserrada, y los muebles) se venden en los mercados nacionales e internacionales, debido a su calidad (BRAY y MERINO, 2004).

El aumento de la competencia en los mercados nacionales e internacionales estimula a las empresas a adoptar innovaciones tecnológicas y utilizar recursos humanos de calidad.

Las ventajas comparativas naturales que puedan tener con respecto a sus competidores en un momento histórico concreto no son suficientes, pues en un mundo cada vez más integrado es necesario introducir innovaciones y conocimientos tecnológicos en los productos y en los procesos productivos, mejorar la maquinaria y los bienes de equipo y aumentar la cualificación de los recursos humanos, dando lugar a ventajas comparativas adquiridas que mejoren la posición competitiva de las empresas y territorios (MEIER, 2005). Como ha

sucedido en la provincia de Almería, donde la investigación y la introducción de conocimiento en la producción hortícola han producido nuevos bienes adaptados a los cambios de la demanda en los mercados, transformando las ventajas comparativas en ventajas competitivas (GALDEANO-GÓMEZ et al., 2011).

El cambio tecnológico tiene una influencia decisiva en la diversificación de las actividades productivas y

en los sistemas de gestión en las áreas rurales (ROS-TONEN, 2007). En los trópicos húmedos, la introducción de innovaciones tecnológicas y la participación de los actores locales facilitan el cambio estructural, favoreciendo la biodiversidad, la agricultura ecológica, la explotación sostenible de la madera, la producción de muebles y el ecoturismo. A su vez, las empresas especializadas pueden realizar inversiones en bienes de equipo y tecnología avanzada, de un lado, pero también en la gestión de los bosques y de los recursos naturales, de manera que sus productos tengan la

calidad que demandan los mercados, como sucede en la Comunidad del Nuevo San Juan (CASTRO, 2012).

La organización de los territorios se ha transformado dando un fuerte impulso a la formación y el desarrollo de los sistemas urbanos que facilitan la competitividad de las empresas en los mercados nacionales e internacionales (HALL y PAIN, 2006). Así, Madrid se está transformando en una región urbana formada por una red de ciudades medias, que se articula con una buena infraestructura de transporte y comunicaciones (VÁZQUEZ et al. 2009).

Las inversiones realizadas han permitido la evolución de un área metropolitana tradicional a una red policéntrica. Las actividades de ocio, comerciales y de representación permanecen en el municipio central, mientras que las actividades del terciario más innovador se están desplazando a los parques tecnológicos y científicos, y las del terciario empresarial a las nuevas infraestructuras comerciales y a los parques empresariales.

**"LOS ACTORES Y LAS ORGANIZACIONES LOCALES PODRÁN ASUMIR UN PAPEL ACTIVO EN LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO, CUANDO LAS LEYES, LA REGULACIÓN Y LA GOBERNANZA PERMITAN LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL TRASPASO DE LAS COMPETENCIAS A LOS MUNICIPIOS Y REGIONES."**

Ciudad de México, sin embargo, muestra cómo la organización y la articulación de las áreas metropolitanas puede seguir patrones diferentes (PÉREZ y HERNÁNDEZ, 2014). A pesar de las importantes actuaciones realizadas durante las dos últimas décadas, los resultados de la reestructuración de la ciudad son insuficientes. Se trata de un área metropolitana que está formada por espacios locales con dinámicas diferentes que producen desigualdades en la dotación de servicios y en la generación de empleo. Existen insuficiencias en el abastecimiento de agua y energía y problemas en la sostenibilidad del medio ambiente, y además el empleo informal está muy extendido. Se trata de una región urbana con un modelo de ciudad en transformación, en el que la coordinación de las intervenciones urbanas es débil.

#### 4. EL DESAFÍO DE LOS TERRITORIOS: FORTALECER LAS INSTITUCIONES

El desarrollo local es un proceso complejo, ya que en su estrategia, ejecución y control participan múltiples actores con diferentes intereses. Por lo tanto, su coordinación vertical y horizontal juega un papel central en los resultados, ya que la sinergia de sus acciones estimula el desarrollo del territorio. Pero cuando no se produce la coordinación entre ellos, o se imponen los intereses de grupos de poder, el proceso de desarrollo se debilita y puede llegar a detenerse.

La gobernanza del desarrollo se facilita cuando los actores económicos, políticos y sociales comparten los objetivos, las acciones a ejecutar y el orden de prioridades. Cuando los actores políticos y sociales tratan de alcanzar objetivos que no se ajustan a los requisitos económicos, la gobernanza se dificulta y la dinámica económica se debilita, ya que las acciones políticas y sociales no responden a las necesidades de las empresas. Pero, cuando la sociedad local reacciona positivamente a los cambios que implica el aumento de la competencia global y se logra el acuerdo entre los actores locales, es posible poner en marcha iniciativas e instrumentos que permiten

dar una respuesta adecuada a los cambios en los mercados.

La adaptación de los objetivos de cada grupo de intereses requiere que los actores compartan el análisis de la situación socioeconómica del territorio, y que colaboren para conseguir los cambios institucionales necesarios. Por el contrario, cuando algunas de las esferas económicas, políticas y sociales dificultan o impiden alcanzar los objetivos del desarrollo autosostenido, aumenta la precariedad, se debilita el dinamismo social, se deja al territorio con la única opción del desarrollo asistido.

El fortalecimiento de las instituciones es particularmente necesario cuando, como ha sucedido en España a partir de los años noventa, la corrupción se extiende por todo tipo de territorios (SALINAS y SALINAS, 2007). La corrupción afecta a los objetivos del desarrollo, reduciendo la eficiencia económica y aumentando la desigualdad social; además, debilita el proceso de acumulación de capital, al reducir la inversión y la adopción de innovaciones, como consecuencia de la fuga de capitales y de los efectos negativos sobre las inversiones extranjeras. Todo ello produce un impacto negativo sobre la productividad de las empresas, la competitividad territorial y, por lo tanto, sobre los niveles de renta. Sin embargo, cuando se opta por el empleo de instituciones inclusivas, en lugar de extractivas, es posible orientar las iniciativas de manera que las empresas compartan el valor creado con las comunidades y el territorio donde se localizan.

Pero, ¿cómo lograr el cambio institucional en entornos en los que la corrupción afecta al sistema económico y a las organizaciones administrativas? No es fácil combatir la corrupción, pero conviene que las medidas estén acordes con la cultura y las reglas de cada territorio. Para ello es necesario adoptar medidas que fortalezcan las instituciones formales (normativa y códigos de conducta del sector público, transparencia), mejoren el funcionamiento del sistema jurídico y estimulen la participación ciudadana.

---

#### NOTA

1 Una versión anterior de este artículo se publicó en 2015, en la revista Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales, vol. XLVII, nº 186, pp. 625-638.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D & A. J. ROBINSON (2012): *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Publishers, New York.
- AGHON, G. & F. ALBURQUERQUE & P. CORTÉS (2001): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- ALIER, J.M. & J.R. JUSMET (2001): *Economía Ecológica y Política Ambiental*, Fondo de Cultura Económica, México.
- BACARÍA, J. & S. BORRÁS & A. FERNÁNDEZ-RIBAS (2002): "Public action and innovation-support institutions in new technological agglomerations: the case of the Vallés Occidental County", en *European Urban and Regional Studies*, 9, 4: 283-296.
- BRAY, D. & L. MERINO (2004): *La experiencia de las comunidades forestales en México*. Instituto Nacional de Ecología, México.
- CABALLERO, G. & A. GALLO (2008): "Las dinámicas institucionales del éxito y del fracaso económico: un análisis histórico y comparativo de España y Argentina (1950-2000)", en *Revista de Economía Mundial* 20: 99-137.
- CANZANELLI, G. (2007): "Strategie di sviluppo economico territoriale nei programmi di sviluppo umano delle Nazioni Unite: La valorizzazione del potenziale endogeno e le agenzie di sviluppo economico locale", en N. Leotta (ed.) *La cooperazione decentrata*, Franco Angeli Editore, Milano.
- CASTRO, F. (2012): "La Innovación Productiva Forestal, Gobernanza y Desarrollo en la Comunidad Indígena de NSJP", Tesis Doctoral, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México.
- CIFUENTES, I. (2000): *Proyecto Cuchumatanes. Transferencia de servicios técnicos a las organizaciones de productores*, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Huehuetenango, Guatemala.
- DELGADILLO, J. & F. ALBURQUERQUE (2008): "Emprendimientos de base ecológica en municipios rurales: impulso al desarrollo de las Áreas Socioeconómicas de los Parques Naturales de Andalucía", Trabajo presentado en las XI Jornadas de Economía Crítica, Bilbao, 27-29 de marzo.
- ERIKSSON, C. & S. JONSSON (2011): *Inditex. A company analysis with focus on growth*, Bachelor Thesis in Business Economics. Gothenburg University.
- FERRARO, F. (2000): "Tecnología e industria en Andalucía: Análisis y valoración de las políticas", en *Economía Industrial*, 335: 83-94.
- GALDEANO, E. & J. AZNAR & J.C. PÉREZ (2010): "The Complexity of Theories on Rural Development in Europe: An Analysis of the Paradigmatic Case of Almeria (South-East Spain)", en *Sociologia Ruralis* 51 (1): 54-78.
- HAGGARD, S. & S. KAUFMAN (1994). "Democratic Institutions, Economic Policy and Performance in Latin America", en OECD (eds.), *Redefining the State in Latin America*, OECD, Paris.
- HALL, P. & K. PAIN (eds.) (2006): *The Polycentric Metropolis. Learning from Megacity Regions in Europe*, Earthscan, London.
- MADDOERY, O. (2008): *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*, UNSAM EDITA, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ BARREIRO, A. (2008): "Hacia un Nuevo sistema de la moda. El modelo ZARA", en *Revista Internacional de Sociología*, LXVI, 51: 105-122.
- MEIER, M. G. (2005): *Biography of a Subject: An Evolution of Development Economics*, Oxford University Press, New York.
- NORTH, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge Mss.
- OCDE (2015): "Promoviendo el desarrollo de sistemas locales de innovación. El caso de Medellín, Colombia", Informe del Centro OCDE LEED, Trento, Italia.
- PALAVICINI, I. (2012): "Local Economic Development in México. The Contribution of the Bottom-Up Approach", Tesis Doctoral, London School of Economics.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, P. & O HERNÁNDEZ ESCOBAR (2014): "Transición hacia ciudades inteligentes: el caso de Ciudad de México", Trabajo presentado en el Seminario sobre Desarrollo Económico Local, Instituto Po-

litécnico de Ciudad de México, del 13 al 16 enero.

- PORTER, M. & M. KRAMER (2011): "Creating Shared Value", en Harvard Business Review, January-February: 1-17.
- PRECEDO LEDO, A. & MIGUEZ IGLESIAS, A. (2007): "Policentrismo urbano y ajuste del sistema de ciudades en Galicia", en Xeográfica. Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente, 7: 75-93.
- QUESADA VÁZQUEZ, J. & J.C. RODRÍGUEZ-COHARD (2014): "Origin and evolution of Innovation Policies in Andalusia", en Arethuse 3 (1): 71-97.
- RASIAH, R. (2007): "Cluster and Regional Industrial Synergies: The Electronics Industry in Penang and Jalisco", en A. Scott y G. Garofoli (eds.), Development on the Ground, Routledge, London.
- RAY, D. (1998): Development Economics, Princeton University Press, New Jersey.
- ROS-TONEN, M. (2007): "Novas Perspectivas para a Gestão Sustentavel da Floresta Amazônica: Explorando novos Caminhos", en Ambiente & Sociedade, X (1): 11-25.
- SALINAS JIMÉNEZ, M. & J. SALINAS JIMÉNEZ (2007): "Corrupción y actividad económica: una visión panorámica", en Hacienda Pública Española, 180 (1): 109-137.
- SCHMITZ, H. (2007): "Regional Systems and global chains", en J. A. Scott y G. Garofoli (eds.) Development on the Ground, Routledge, Abingdon.
- SCOTT, A. (2005): "The Shoe Industry of Marikina City, Phillipines: A Developing-Country Cluster in Crisis", en Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies, 20 (2): 76-79.
- SEN. A. (2001): Development as Freedom, Oxford University Press, New Delhi.
- UN (1987): Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development, United Nations, New York.
- UNDP (2011): Human Development Report. Sustainability and Equity: Better Future for All, United Nations, New York.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): Política económica local, Editorial Pirámide, Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2002): Endogenous development. Networking, Innovation, Institutions and Cities, Routledge, Abingdon.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. & G. SEISDEDOS, G. & M. C. LACALLE (2009): Las regiones policéntricas, territorio estratégico del desarrollo económico, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- YBARRA, J. A. & R. DOMENECH (2014): "Politique industrielle et gouvernance: l'experience des clusters innovants en Espagne", en Innovations 44: 105-126.

# CONTEXTO INTERNACIONAL

## LA PRESENCIA ACTIVA DE LA OIT EN EL TERCER FORO DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y EL CAMINO HACIA EL IV FORO MUNDIAL DEL 2017

Como es bien conocido, del 13 al 16 de octubre de 2015 tuvo lugar en Turín, Italia, el Foro Mundial de Desarrollo Económico Local. Esta fue la tercera edición del Foro, después de la primera en 2011 en Sevilla, Andalucía (España), y la segunda en 2013, en Foz de Iguazú, Brasil.

Diversos temas habían sido discutidos en las ediciones previas, como la perspectiva de la gobernanza local y la promoción de alianzas público-privadas en el ámbito local. En este Tercer Foro de Turín se centró la atención en analizar y hacer propuestas sobre cómo el Desarrollo Económico Local puede contribuir a la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible Post 2015.

El Foro se ha convertido, en los últimos años, es uno de los principales escenarios mundiales para el intercambio y la construcción de conocimientos relacionados con los enfoques y estrategias de desarrollo territorial. Además, el Foro de Turín ocurrió en un momento particularmente importante: apenas unos días después de que una nueva agenda de desarrollo fuera adoptada por los líderes mundiales durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible de la ONU en Nueva York y pocos días antes del cierre de la EXPO 2015 de Milán (que también abordó cuestiones relacionadas con las dimensiones global y local).

El mundo comienza ahora un camino hacia el logro en 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo proceso de definición ha subrayado claramente la importancia del nivel local. El Desarrollo Económico Local surge entonces en este contexto como un elemento crítico a fin de garantizar una estructura de gobernanza económica que sea efectivamente inclusiva y sensible a las necesidades y voces de las comunidades locales.

El Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, orador principal del Tercer Foro DEL, reforzó con firmeza esta perspectiva en su declaración ante el mismo: El lema “Dejando nadie atrás” nos obliga más que nunca a contar con el importante papel



de los gobiernos locales y regionales, así como de las comunidades locales. Ellos son los que mejor pueden identificar y llegar a los más vulnerables, comprender la situación sobre el terreno y saber lo que se necesita en el contexto local para mejorar la vida de las personas. Si tienen la capacidad y los recursos adecuados, las comunidades locales pueden convertirse en motores de la innovación y el empleo, y pueden ser espacios productivos para el crecimiento económico sostenible. También pueden ayudar a aliviar los males sociales y fomentar el diálogo social y la cohesión. Esto está reconocido con firmeza en la Agenda 2030.

En los países quebrantados por conflictos o en transición después de un conflicto, la experiencia ha demostrado que un enfoque inclusivo como el desarrollo económico local puede contribuir positivamente también a los procesos de reconciliación, de descentralización y democratización.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), miembro del Comité organizador del Foro, ha estado desempeñando un papel clave en los esfuerzos de localización del desarrollo económico y la aplicación de la agenda de trabajo decente, tal como se señala en la nota conceptual preparada para el Foro. El apoyo de la OIT incluye: Promoción del diálogo entre los actores a nivel local; Creación de estrategias de empleo a nivel local; Fortalecimiento de un entorno propicio para las empresas a nivel local; Extensión de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores informales y la población local.

Dentro de este marco, los principales temas abordados por especialistas de la OIT fueron la Economía Social y Solidaria; Migración y desarrollo; Empleos Verdes; Acciones del sector privado en desarrollo económico local; y Cooperación Ciudad a Ciudad y Sur-Sur.

Todos estos temas están estrechamente relacionados con las estrategias de desarrollo y las prácticas arraigadas profundamente en la gobernanza local y la acción de abajo hacia arriba. Durante el Foro, la OIT también realizó actividades de cobertura en tiempo real, a través de las redes sociales, una iniciativa de intercambio de conocimiento y cooperación hacia la comunidad virtual multilingüe que surgió en torno a las actividades internacionales en el ámbito de la Economía Social y Solidaria. A través de la participación en el Tercer Foro, la OIT no sólo expresa su compromiso de cumplir con su mandato de promover la agenda de trabajo decente, sino también su preocupación en hacerlo de una manera inclusiva, justa, democrática y sostenible.

Por otra parte, la participación de la OIT en el Tercer Foro DEL no se limita sólo a sus contribuciones en los conocimientos técnicos y el fomento del diálogo local/global, sino que también fue apoyado por la presencia de dos de sus directores, quienes hicieron un llamamiento a los políticos y gobiernos en todos los niveles para reconocer el trabajo decente como un derecho universal y para colocar la generación de empleo en el núcleo central de las políticas públicas, expresando también especial preocupación con los pobres, la igualdad de género y la juventud.

Igualmente, la OIT hizo hincapié en que los actores locales y los gobiernos están en una posición particularmente ventajosa para integrar coherentemente las políticas y garantizar una interacción armoniosa entre diferentes estrategias para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, al mismo tiempo que tienen la flexibilidad para actuar como motores de la innovación política y social con el fin

de crear puestos de trabajo dignos y garantizar los servicios sociales y protección a través de la participación inclusiva y el diálogo social.

A través de su presencia activa en el Foro, la OIT sigue reconociendo la importancia de las estructuras políticas, sociales y económicas -en todos los niveles- para la promoción del empleo digno y para la implementación de la Agenda 2030, como se

puede apreciar en las conclusiones del Tercer Foro DEL. Al mismo tiempo la OIT reconoce la creciente importancia de las comunidades locales, sujetos activos e innovadores para la cooperación, en un mundo cambiante cada vez más interconectado y menos restringido por las distancias geográficas y las fronteras nacionales.

La voluntad de ampliar el debate y comprobar la validez del enfoque del desarrollo territorial nos lleva, después de América Latina y Europa, hacia el continente africano, donde se realizará el próximo foro, a finales de 2017.

**“EL LEMA “DEJANDO NADIE ATRÁS” NOS OBLIGA MÁS QUE NUNCA A CONTAR CON EL IMPORTANTE PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES, ASÍ COMO DE LAS COMUNIDADES LOCALES. ELLOS SON LOS QUE MEJOR PUEDEN IDENTIFICAR Y LLEGAR A LOS MÁS VULNERABLES, COMPRENDER LA SITUACIÓN SOBRE EL TERRENO Y SABER LO QUE SE NECESITA EN EL CONTEXTO LOCAL PARA MEJORAR LA VIDA DE LAS PERSONAS”**

**BAN KI-MOON,**

**SECRETARIO GENERAL ONU**



**ROBETO DI MEGLIO**

*Especialista Senior en Desarrollo Local y Economía Social, Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra*

## NOTAS

<sup>1</sup><https://www.youtube.com/watch?v=DVxTy6hvCUo> video producido por la ciudad de Turín: backstage foro

<sup>2</sup><http://www.ledforumtorino2015.org/> página web del Foro;

<sup>3</sup> Leaving no one behind es uno de los lemas de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030;

<sup>4</sup><http://webtv.un.org/watch/ban-ki-moon-un-secretary-general-at-the-3rd-world-forum-of-local-economic-development-led/4561807148001> intervención del UN SG Ban Ki-moon al Foro

<sup>5</sup> El Comité organizador del Foro contó además de OIT con la presencia de PNUD ART, UCLG, FAMSI, ORU-FOGAR y la Ciudad de Turín.

<sup>6</sup><http://www.ledforumtorino2015.org/es/nota-conceptual-del-tercer-foro-mundial-de-desarrollo-economico-local/>

<sup>7</sup><http://www.ledforumtorino2015.org/es/declaracion-final-del-tercer-foro-mundial-de-desarrollo-economico-local/>

# PUBLICACIONES

## NOTICIAS

### **Firma de convenio de colaboración con Unión Iberoamericana de Municipalistas UIM**

Francisco Alburquerque Llorens, Coordinador General de la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y El Caribe (Red DETE), firmó acuerdo de colaboración con Secretario General de la UIM, Federico Castillo Blanco.

El convenio marco para la cooperación técnica y académica entre las partes, destaca la puesta en marcha de un programa de capacitación en Desarrollo Económico Territorial “Un Enfoque para la Acción en DET” y de esta forma permitirá a ambas organizaciones continuar el trabajo en formación de capacidades y fortalecimiento de alianzas con instituciones de gran trayectoria y alcance en asuntos locales.

La firma del documento, se desarrolló en Granada en el marco de la celebración del aniversario número 25 de la UIM.

Más información:<http://www.uimunicipalistas.org>



## SITIOS WEB

### **Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP**

Es una red de articulación y generación de conocimiento para el desarrollo de los territorios latinoamericanos.

RIMISP trabaja en proyectos y líneas de investigación sobre las brechas territoriales en América Latina con el objetivo de aportar en la elaboración de políticas públicas y en la articulación de actores para un desarrollo territorial más equitativo.

Sitio web: <http://rimisp.org>

## PUBLICACIONES

### **Manual de Estrategia de Desarrollo para Ciudades Intermedias (y Territorios)**

Escrito por nuestro socio Alain Jordá (España) este libro recupera sus experiencias y sistematiza conceptos y metodología para ponerlo al alcance de más actores del desarrollo territorial y local. Su objetivo es acompañar y servir de referencia a lo largo del proceso de definición de una estrategia territorial en ciudades intermedias de Iberoamérica.

Descargar libro en pdf: <http://www.alainjorda.com/acceder-al-libro-estrategia-territorial/>



## EVENTOS INTERNACIONALES

### **II Foro Regional de Desarrollo Económico Local para América Latina y El Caribe**

El proceso del Foro Mundial sobre el Desarrollo Económico Local (DEL) es una coalición de gobiernos locales y nacionales, organizaciones nacionales e internacionales del sector privado, así como de la sociedad civil comprometidos, que reconocen el potencial del enfoque del Desarrollo Económico Local/Territorial y que trabajan conjuntamente para avanzar en el debate y fortalecer una alianza global para acciones concretas a nivel local, nacional e internacional.

Tiquipaya (Bolivia) del 28 al 31 de marzo 2017  
 Más información en: [info.art@undp.org](mailto:info.art@undp.org)

### **XIII Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica- (COP 13)**

A partir de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo “Cumbre de la Tierra” (Río de Janeiro, 1992) se firmó el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) que reúne a representantes de 196 países y se ha consolidado como el instrumento internacional más importante para promover la conservación de la biodiversidad, el uso sustentable de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.

La Decimotercera Reunión Ordinaria COP 13, se realizó el pasado mes de diciembre en Cancún, México, bajo el lema “Integrando la biodiversidad para el bienestar” y ,según reportó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se logró la adopción de 37 decisiones para la aplicación del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), 20 para el Protocolo de Cartagena y 15 para el de Nagoya.

Más información en: <https://www.cbd.int/cop/>

# Desarrollo y Territorio



**RedDete**  
Red de Desarrollo Territorial de  
América Latina y El Caribe